

En omreglerad spelmarknad

Del 2

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

Innehåll

22	Tekniska krav	13
22.1	Utredningsdirektiven.....	13
22.2	Allmänt om tekniska krav	13
22.3	Utredningens bedömning.....	15
22.3.1	Särskilt om speltransaktioner.....	18
23	Tillsyn	21
23.1	Tillsynsmyndighet	21
23.2	Spelmyndighetens rutiner för anställdas spel.....	22
23.3	Kontrollanter.....	22
23.4	Upplysningar från en koncern	24
23.5	Upplysningar från andra myndigheter	24
23.6	Kontrollköp.....	26
23.6.1	JO:s bedömning av provköp och bestämmelsernas om kontrollköp tillkomst	27
23.6.2	Utredningens bedömning vad gäller kontrollköp på spelområdet.....	29
23.7	Särskilda ingripanden.....	30
23.8	Ingripanden när personer i ledande ställning inte uppfyller kvalifikationskraven.....	32
23.9	Ingripanden när representanter inte längre uppfyller krav på godkännande	33
23.10	Hur ofta kontroller ska göras.....	34

23.11 Återkallelse av tillstånd av andra skäl än misskötsamhet.....	35
23.12 Interimistisk återkallelse av en spellicens.....	36
23.13 Övriga befogenheter.....	38
23.14 Omedelbart gällande beslut	38
23.15 Vite	40
23.16 Redovisning och revision	40
23.16.1 Redovisning.....	41
23.16.2 Revision	42
23.17 Tillsynsvägledning till kommunerna	46
24 Sanktionssystemet	47
24.1 Utredningsdirektiven	47
24.2 Straffrättslig analys	48
24.2.1 Straffbestämmelser.....	48
24.2.2 Förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelser och brottsbalkens bestämmelser om dobbleri.....	57
24.3 Valet av repressiv metod – hur bör en överträdelse av spelagen bemötas?	59
24.3.1 Allmänt om sanktionsavgifter, dess användningsområde och utformning.....	60
24.3.2 Allmänna utgångspunkter vid val av repressiv metod	63
24.3.3 Spelutredningens uppdrag och bedömning	66
24.3.4 Repressiv metod för den som verkar på spelmarknaden utan tillstånd.....	67
24.3.5 Överträdelser av licenshavare	72
24.4 Sanktionsavgift	73
24.4.1 Avgiftens storlek.....	74
24.4.2 Begränsningar i avgiftsskyldigheten.....	76
24.5 Förseningsavgift	76
24.6 Betalning av sanktionsavgift och förseningsavgift	77

24.7	Straffrättsliga bestämmelser	78
24.7.1	Huvudbrottet – det ska vara olagligt att utan en licens anordna och tillhandahålla spel	79
24.7.2	Straffskalor	82
24.7.3	Skärpt främjandeförbud	87
24.7.4	Olagligt anordnande av pyramidspel	95
24.7.5	Olovlig ombudsverksamhet	95
24.7.6	Bestämmelserna om dobbleri bör upphävas	96
24.7.7	Svensk lags tillämplighet	98
24.7.8	Något om möjligheten till vitesföreläggande och vitesförbud	103
24.8	Ett särskilt spelfuskbrott	103
24.8.1	Nuvarande lagstiftning i Sverige	104
24.8.2	Bedrägeri	105
24.8.3	Mutbrott	106
24.8.4	Misstänkta fall och avgöranden i domstol	109
24.8.5	Överväganden	116
24.9	Beslag	122
24.9.1	Något om beslagsbestämmelserna i rättegångsbalken	123
24.9.2	Utredningens överväganden	124
24.10	Åtgärder utöver främjandeförbudet som behöver vidtas för att stoppa olicensierade aktörer	125
24.11	Förbud mot elektronisk kommunikation till olicensierat spel	125
24.11.1	Utredningsdirektiven	125
24.11.2	Tidigare utredningsarbete	125
24.11.3	Allmänt om internet	129
24.11.4	Tekniska omständigheter kring blockering	132
24.11.5	Åtgärder för att kringgå en blockering	136
24.11.6	Vissa grundläggande fri- och rättigheter	137
24.11.7	Hur ser det ut i andra länder?	139
24.11.8	Utredningens bedömning	142
24.12	Förbud mot förmedling av betalning för olicensierade spel	146
24.12.1	Bakgrund	146

24.12.2	Allmänt om betalningsförmedling	148
24.12.3	Tekniska möjligheter till blockering av betalningsförmedling	150
24.12.4	Åtgärder för att kringgå blockering av betalningsförmedling	151
24.12.5	Hur ser det ut i andra länder?.....	151
24.13	Utredningens bedömning och förslag.....	154
24.13.1	Straffansvar för olovlig betalningsförmedling.....	158
25	Avgifter.....	161
25.1	Utredningsdirektiven	161
25.2	Licensavgifter i Europa.....	161
25.3	Finansiering av licensgivning och tillsyn.....	163
25.3.1	Utgångspunkter	163
25.3.2	Nuvarande ansökningsavgifter	163
25.3.3	Nuvarande kontroll- och tillsynsavgifter	164
25.3.4	Avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191).....	165
25.4	Kartläggning och analys av processer.....	165
25.5	Utredningens bedömning	166
25.5.1	Avgift för ansökan om licens	166
25.5.2	Särskild registreringsavgift för ombud	168
25.5.3	Tillsynsavgift	168
25.5.4	Riskbaserad tillsyn	169
25.5.5	Riskfaktorer.....	171
25.5.6	Förslag till tillsynsavgifter	171
25.6	Ny spelmyndighet; finansiering m.m.....	174
25.6.1	Finansiering av Spelmyndigheten	175
26	Skatt på spel	177
26.1	Utredningsdirektiven	177
26.2	Punktskatternas roll i det svenska skattesystemet	178
26.2.1	Punktbeskattning av spel i jämförelse med punktbeskattning av alkohol och tobak	179

26.3	Allmänt om det föreslagna regelverkets utformning.....	181
26.4	Behövs en definition av ”spel” i skattelagstiftningen?.....	184
26.5	Lagen om skatt på spel.....	184
26.5.1	Lagens tillämpningsområde	184
26.5.2	Definitioner i lagen.....	185
26.5.3	Skattskyldighet	186
26.5.4	Ska utländska skattskyldiga företrädas av en skatterepresentant?.....	187
26.5.5	Skattskyldighetens inträde	187
26.5.6	Underlaget för spelskatt.....	189
26.5.7	Spelskattens storlek.....	197
26.5.8	Förfarandet vid beskattning.....	204
26.5.9	Uppgiftslämnande mellan myndigheter.....	205
26.5.10	Beskattningsdatabasen	206
26.5.11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	208
26.6	Lag om skatt på vissa spelbord.....	209
26.6.1	Lagens tillämpningsområde	209
26.6.2	Skattskyldighet	210
26.6.3	Ska utländska skattskyldiga företrädas av en skatterepresentant?.....	211
26.6.4	Skattskyldighetens inträde	212
26.6.5	Underlaget för skatt och skattens storlek.....	213
26.6.6	Förfarandet vid beskattning.....	215
26.6.7	Uppgiftslämnande mellan myndigheter.....	215
26.6.8	Beskattningsdatabasen	216
26.6.9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	216
26.7	Ska spel som anordnas för allmännyttiga ändamål beskattas?.....	217
26.8	Inkomstbeskattning.....	218
26.8.1	Inledning	218
26.8.2	Inkomstbeskattning av svenska spelföretag	219
26.8.3	Inkomstbeskattning av utländska spelföretag	222
26.8.4	Avdragsrätt för spelskatt.....	228
26.8.5	Inkomstbeskattning av spelföretag utan licens enligt spellagen.....	228
26.8.6	Redovisning i spelföretag.....	230

26.8.7	Inkomstbeskattning av spelare.....	231
26.8.8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	237
26.9	Statsstöd.....	238
26.9.1	Utredningens direktiv.....	238
26.9.2	Inledning.....	238
26.9.3	Befrielse från spelskatt.....	239
26.9.4	Landbaserat kommersiellt kasinospel (i dag restaurangkasino) och spel på fartyg i internationell trafik.....	246
26.9.5	Utredningens bedömning.....	248
26.10	Den föreslagna skattmodellens effekter på statens inkomster och överskottet från spel	258
26.10.1	Statiskt huvudscenario.....	261
26.10.2	Statiska känslighetsanalyser.....	264
27	Statens roll på spelmarknaden	273
27.1	Utredningsdirektiven	273
27.2	Fördelningen av spelmarknaden.....	273
27.2.1	Statens fortsatta roll.....	277
27.3	Allmänna utgångspunkter.....	277
27.4	Staten och Svenska Spel	278
27.5	Värdet på Svenska Spel innan och efter en omreglering	278
27.5.1	Genomförandet.....	278
27.5.2	Avgränsningar	280
27.5.3	Generella antaganden.....	281
27.5.4	Värderingsantaganden.....	281
27.5.5	Tillvägagångssätt vid värderingen av Svenska Spel.....	281
27.5.6	Bedömt värde av Svenska Spel.....	282
27.6	Utredningens bedömning	283
27.7	Staten och ATG.....	292
27.7.1	ATG:s bolagsordning	292
27.7.2	Avtalet mellan staten och förbunden (ST och SG).....	293

27.7.3	Finansieringen av Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS).....	294
27.8	Utredningens bedömning.....	295
28	Lotteriinspektionens ansvarsområde och organisation ...	299
28.1	Utredningsdirektiven.....	299
28.2	Beskrivning av Lotteriinspektionen.....	300
28.2.1	Uppgifter och mål	300
28.2.2	Organisation och verksamhet	301
28.2.3	Resurser och finansiering.....	302
28.2.4	Gällande rätt	303
28.3	Utredningens bedömningar och förslag.....	304
28.3.1	Inledning	305
28.3.2	Ny instruktion för Spelmyndigheten.....	306
28.3.3	Spelmyndighetens olika roller	311
29	Förslag till rollfördelning och utvärdering av omregleringen	315
29.1	Regelbunden information till riksdagen stärker helhetssynen av spelmarknaden	315
29.2	Spelmyndigheten bör få en mera central roll som expertmyndighet åt regeringen	316
29.3	En framgångsrik spelmarknad är alla inblandade myndigheters gemensamma ansvar.....	319
29.3.1	Myndigheter och organisationer med anknytning till spelmarknaden bör samverka bättre för att öka utväxlingen på statens satsningar	319
29.4	Ett spelmarknadsråd inrättas.....	323
29.5	Tydlig uppföljning är en kritisk faktor för ett lyckat genomförande av en ny spelreglering	325

30	Övrigt	329
30.1	Anmälan av förslag till tekniska föreskrifter eller föreskrifter om informationshällets tjänster	329
30.2	Statligt ägande i olicensierade spelbolag.....	330
30.2.1	Behovet av speciella informationsinsatser	331
30.3	Överklagande.....	332
31	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	335
32	Konsekvensanalys	339
32.1	Inledning.....	339
32.2	Kommittéförordningens och kommittédirektivens krav... 339	
32.2.1	Krav i kommittéförordningen.....	339
32.2.2	Krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning	340
32.2.3	Krav i utredningsdirektiven.....	341
32.3	Utredningens förslag och bedömningar	341
32.3.1	Ny ramlag för spel om pengar.....	342
32.3.2	Lagens tillämpningsområde.....	344
32.3.3	Lämplighetsprövning av den som ansöker om licens.....	345
32.3.4	Nya spelformer.....	345
32.3.5	Allt spel ska registreras.....	346
32.3.6	Den som har licens ska betala spelskatt m.m.	346
32.3.7	Spelvinster skattepliktiga i vissa fall.....	346
32.3.8	Utländska spelbolag kan ansöka om licens	346
32.3.9	Krav på licens för programvara och tillverkning av viss spelutrustning m.m.	347
32.3.10	Ensamrätten avseende landbaserade kasinon i därför avsedd lokal och värdeautomater behålls	347
32.3.11	Nya sanktionsmöjligheter avseende licenshavare: sanktionsavgift och förseningsavgift	348
32.3.12	Höjd straffskala, nytt spelfuskbrott och dobbleribestämmelserna upphävs	348

32.3.13	Betalningsblockering och varningsmeddelande för vissa webbplatser	349
32.3.14	Allmännyttigt spel fortsatt skattebefriat m.m.....	349
32.3.15	Lotteriinspektionen m.m.	350
32.4	Konsekvensanalys	350
32.4.1	Metod och modell	352
32.4.2	Alternativa lösningar	356
32.4.3	Vilka som berörs av regleringen	357
32.4.4	Konsekvenser för Lotteriinspektionen	361
32.4.5	Konsekvenser för Skatteverket.....	362
32.4.6	Konsekvenser för domstolarna.....	363
32.4.7	Konsekvenser för Konsumentverket.....	363
32.4.8	Konsekvenser för Konkurrensverket	364
32.4.9	Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner ..	364
32.4.10	Konsekvenser för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten	365
32.4.11	Övriga konsekvenser för staten.....	366
32.4.12	Konsekvenser för allmännyttiga föreningar	369
32.4.13	Konsekvenser för hästsporten	371
32.4.14	Konsekvenser för kommersiella aktörer	373
32.4.15	Konsekvenser för andra enskilda.....	378
32.4.16	Konsekvenser för konkurrensen mellan aktörerna på den svenska spelmarknaden	381
32.4.17	Övriga konsekvenser.....	383
32.4.18	Samlad bedömning	389
33	Författningskommentar	393
33.1	Förslaget till spellag (2018:000)	393
33.1.1	Inledning	393
33.1.2	Förslaget till spellag (2018:000).....	394
33.1.3	Förslaget till lag (2018:000) om skatt på spel.....	491
33.1.4	Förslaget till lag (2018:000) om skatt på vissa spelbord.....	500
33.1.5	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	503
33.1.6	Förslaget till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078)	504
33.1.7	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	506

33.1.8	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	510
33.1.9	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	511
33.1.10	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	512
33.1.11	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	515
33.1.12	Förslaget till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).....	518

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:95.....	521
Bilaga 2	Spelförordning.....	539
Bilaga 3	Förordning om statligt spel.....	547
Bilaga 4	Förordning om spel för allmännyttiga ändamål.....	553
Bilaga 5	Förordning om onlinespel	557
Bilaga 6	Förordning om vadhållning.....	561
Bilaga 7	Förordning om landbaserat kommersiellt spel.....	565
Bilaga 8	Förordning om spel på fartyg i internationell trafik..	569
Bilaga 9	Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions.....	573

22 Tekniska krav

22.1 Utredningsdirektiven

Spelsystem och andra för ett lotteris utförande viktiga funktioner ska uppfylla höga krav på säkerhet. Spelare ska kunna utgå från att de lotterier som tillhandahålls är säkra, slumpmässiga och inte kan manipuleras. Det kräver även att ansvarig tillsynsmyndighet har både god teknisk kunskap och goda möjligheter att kräva information och andra åtgärder från anordnarna.

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ställer krav på att tjänster ska kunna tillhandahållas fritt inom EU. Det finns även inom EU-rätten krav på att den administrativa bördan ska minska för företag och myndigheter inom EU. De svenska kraven på teknisk säkerhet inom spelverksamhet bör därför samordnas med internationellt vedertagna standarder, om det kan ske utan att säkerheten i systemen minskar.

Utredaren ska mot denna bakgrund 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.

22.2 Allmänt om tekniska krav

De sociala frågor och säkerhetsaspekter som berör framför allt online-spelsmarknaden kräver ständigt förbättringar avseende standarder. Omfattande sådana har utvecklats under senare år och detta arbete kommer att fortgå. Risker hanteras genom reglering, kontroll av myndigheter och tekniska standarder – och där fristående testinsti-

tut kontrollerar att standarderna uppfylls. Regelbundna revisioner utgör också ett naturligt inslag i många jurisdiktioner. Det finns en ambition att inom IAGR (the International Association of Gaming Regulators) skapa globala standarder för att främja effektiviteten av spelregleringen och vadslagning online.

Tillämpning av standarder varierar mellan jurisdiktioner. En del kräver fullständig uppfyllelse av strikta riktlinjer, medan andra är mindre krävande. En fördel med robustare standarder är naturligtvis att systemkvaliteten kan utvecklas på de områden där utvecklarna inte är särskilt erfarna.

De flesta tekniska standarder och tester avser att säkerställa att

- Alla grundläggande delar i spelsystemen fungerar korrekt
- De spel som använder slumpalsgeneratorer fungerar korrekt
- De spelregler som visas är de som har implementerats
- Jackpottar, turneringar och spelapplikationer följer reglerna och ger en rättvis chans att vinna
- Avbrutna spel hanteras korrekt
- Vinnande kombinationer ger rätt utdelning
- Tekniska begränsningar inte medför några nackdelar för den enskilde spelaren i ett spel med flera deltagare
- Spel inte är spelbara om spelreglerna eller annan viktig information inte finns tillgänglig
- Spelhistorik lagras tillräckligt länge för att underlätta tvistlösning
- Data från spelarkonton sparas på ett säkert sätt
- Det inte finns obehörig tillgång till spelarens pengar

Testerna består i första hand av matematiska beräkningar, funktions- och utfallstester samt kodgranskning.

22.3 Utredningens bedömning

Utredningens förslag: 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.

Spelsystemet som används vid spel ska som huvudregel vara placerad i Sverige. Spelmyndigheten får dock meddela undantag från detta krav 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.

Ett spelföretags spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter ska certifieras av en ackrediterat organ innan de får användas i spelverksamheten. Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om kontroll, provning och certifiering.

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

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela föreskrifter om spelsystem, affärssystem, dragningsutrustning, fysiska lotter, fysiska bingobrickor, kontroll, provning och certifiering, de rutiner som ska tillämpas för spel- och affärssystem samt de uppgifter som finns i dessa system.

Skälen för förslaget: Spelsystem och andra för ett spels utförande viktiga funktioner måste alltså uppfylla höga krav på säkerhet. Spelare ska kunna utgå från att de spel som tillhandahålls är säkra och att de inte kan manipuleras. Generellt sett innebär detta att Spel-

myndigheten på något sätt måste kunna förlita sig på att den utrustning som den som tillhandahåller och anordnar spel enligt en svensk licens är regelriktig genom kontroller. Vid sådana kontroller skulle det underlätta för Spelmyndigheten om utrustningen finns här i landet.

Att ställa upp ett krav på att all spelutrustning måste finnas i Sverige är dock inte möjligt. Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ställer krav på att tjänster ska kunna tillhandahållas fritt inom EU. Det vore därmed i strid med EU-rätten att undantagslöst kräva att all teknisk utrustning ska vara här i landet. Ett sådant krav skulle också motverka en önskvärd kanalisering. Det skulle nämligen försvåra för utländska spelverksamheter om det för en svensk licens krävs att den tekniska utrustningen ska vara placerad i Sverige.

EU-rätten fordrar vidare att den administrativa bördan ska minska för företag och myndigheter inom EU, vilket också måste beaktas när bestämmelser om tekniska krav och kontroller av spelsystem utformas.

Sedan Danmark omreglerade sin marknad utförs nu kontroller av teknisk utrustning som finns utanför landets gränser genom att den danska spelmyndigheten ingått bilaterala avtal med spelmyndigheter i andra länder. Avtalen innebär att den utländska spelmyndigheten övervakar och kontrollerar utrustning som den danska licensinnehavaren har i det landet. I Danmark används också metoden att med fjärråtkomst kontrollera elektronisk utrustning utomlands. Tillvägagångssättet har visat sig fungera bra. Nödvändiga kontroller som borgar för en hög säkerhet i spelen kan upprätthållas utan att licenshavarna utsätts för orimligt höga administrativa kostnader. Nederländerna som står i begrepp att omreglera sin spelmarknad har i detta avseende tagit intryck av den danska lagstiftningen. Denna utredning förordar också ett liknande regelsystem som det som finns i Danmark.

Utredningen föreslår således att spelsystem, med vilket avses elektroniska system som används av ett 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, inkluderade alla in- och utgångspunkter till systemet liksom alla andra gränssnitt med affärssystem eller kund-

enheter. som används vid spel, som huvudregel ska vara placerad i Sverige. Från denna huvudregel ska det dock finnas möjlighet till undantag – och när det gäller utländska aktörer räknar utredningen med att sådana undantag kommer att föreligga i en stor utsträckning. Kravet på utrustningens placering i Sverige ska till en början kunna frångås om licenshavaren 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. Undantag från huvudregeln kan också beviljas under förutsättning att spelföretaget kan ge Spelmyndigheten möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande. I nuläget har flera spelbolag som skulle kunna leva upp till de föreslagna licenskraven säte på t.ex. Isle of Man och Alderney. Denna sista undantagsregel möjliggör att också de, under förutsättning att övriga licenskrav är uppfyllda, kan få en svensk licens. Detta in sin tur borgar för en lyckad kanalisering.

Spelföretagens spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter ska kontrolleras, prövas och certifieras innan spelsystemet används i spelverksamheten. Certifieringen ska utföras av ett ackrediterat organ. Spelmyndigheten ska kunna meddela föreskrifter både för kontrollen, provningen och certifieringen.

För att kravet på att tjänster inom EU ska kunna tillhandahållas fritt inom unionen bör de svenska kraven på teknisk säkerhet inom spelverksamheten samordnas med internationellt vedertagna standarder. Kontroll, provning och certifiering ska därför utföras av ett laboratorium, kontrollorgan eller certifieringsorgan som är ackrediterat för uppgiften i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 eller som har ackrediterats för uppgiften av ett ackrediteringsorgan som är part till avtal som Swedac ingått ömsesidigt erkännande av ackrediteringar för sådana testverksamheter och som framgångsrikt genomgått referentbedömning under avtalet.

För att de höga kraven på säkerhet i spelen ska vara bestående över tid måste det finnas en möjlighet för Spelmyndigheten att när som helst beordra spelföretagen att utföra ytterligare kontroll, prov-

ning och certifiering av systemet. Omkostnaderna för detta ska betalas av licensinnehavaren.

Liksom vad som gäller enligt den danska regleringen föreslår utredningen också att licenshavaren ska spara alla uppgifter om driften av spelsystemet i minst fem år. Principen bör vara – trots att det här inte är fråga om personuppgifter – att uppgifterna inte ska sparas längre än de behövs. Normalt sett avser detta licenstiden fem år. En del av uppgifterna kommer emellertid att utgöra avsevärda datamängder av inget eller ringa intresse för tillsynen m.m. Spelmyndigheten får därför besluta att vissa sådana uppgifter inte behöver sparas i fem år.

22.3.1 Särskilt om speltransaktioner

I samband med en omreglering av spelmarknaden är det en rad teknikområden som ska regleras. En central del är hanteringen av speltransaktioner och spårbarheten i de system som används vid tillhandahållandet eller anordnandet av spelet. Det råder ingen tvekan om att det är spelföretagen som är ansvariga för hanteringen av speltransaktionerna. Spelmyndigheten ska däremot i sin tillsyn, eller via tredje part, ha möjlighet att kontrollera att spelföretagen har väl fungerande rutiner för hanteringen av speltransaktionerna och att dessa inte otillbörligt påverkas.

Bland de europeiska länder som så här långt omreglerat sina spelmarknader har ett flertal länder (t.ex. Danmark, Spanien och Rumänien) ställt krav på att samtliga speltransaktioner ska överföras till spelmyndigheten. Nästan alltid har detta förenats med krav på att uppgifterna ska lagras i digitala valv eller på servrar. I samband med det har myndigheterna även ställt krav på vilka transaktioner och uppgifter som ska sändas in och i vilket format. Ett flertal av länderna har sedan även utvecklat programvaror för att kunna göra vissa granskningar och beräkningar. Det finns också exempel på länder (t.ex. Storbritannien) som inte alls har denna form av transaktionsinhämtning och förvarings- eller lagringsmodell utan helt gått på linjen att ställa krav på en hög inrapportering av uppgifter till spelmyndigheten med en viss kontinuitet.

Utredningen har, efter beslut av regeringen, biträttats av Lotteriinspektionen när det gäller tekniska frågor. Efter att Lotteriinspek-

tionen tittat närmare på hur denna fråga kan hanteras vid en omreglering har utredningen landat i en lösning lik den Storbritannien har i dag med krav på en hög inrapportering av uppgifter till Spelmyndigheten för att på så sätt kunna följa upp centrala delar i anordnandet av spelet. Uppföljning av t.ex. återbetalningsprocenten eller omsättningen för en spelomgång är viktigt. Därmed inte sagt att en insamling av speltransaktioner bidrar till att lösa frågor kopplade till t.ex. matchfixning eller problemspelande. Analyser rörande detta är mycket komplexa och inte något som enkelt löses genom en insamling av speltransaktioner. Här behövs andra former av krav och uppföljning för att säkerställa att spelföretagen själva har väl fungerande rutiner, krav på åtkomst m.m. för att säkerställa en korrekt hantering av speltransaktioner, utfallet av dessa, problemspelande och onormala spelmönster. Den brittiska modellen möjliggör att Spelmyndigheten får en större flexibilitet när det gäller att begära in relevanta uppgifter.

Det finns ytterligare skäl för att välja en modell som den brittiska. Som nämnts ovan är det spelföretagen som har till uppgift att säkerställa korrektheten i speltransaktionerna och Spelmyndigheten har alltid möjlighet att begära en revision för att följa upp hanteringen av spårbarheten kopplad till speltransaktionerna.

Utredningen har efter Lotteriinspektionens analyser även förstått att lösningarna beträffande insamling av speltransaktioner i andra länder inte varit helt bekymmersfri och okomplicerad, särskilt då det kommer till hanteringen av själva transaktionerna och tolkningen av dessa. Även kostnaderna kring framtagande av sådana modeller har varit omfattande för både spelföretagen och spelmyndigheterna i relation till vilken information man har velat få ut av systemen. Det är också viktigt att hitta en lösning som inte är för komplicerad eller för avvikande från andra länders, vilket kan påverka kanaliseringsträvandena.

Det är dock viktigt att påpeka att utredningen inte stänger dörren för att Spelmyndigheten i en framtid kan komma att göra en annan bedömning, beroende på spelmarknadens och omvärldens utveckling eller beroende på vilken tillsynsstrategi myndigheten kan komma att utveckla i framtiden. EU-kommissionen har för övrigt flaggat för att man vill ta fram en gemensam standard kring hanteringen av speltransaktioner inom EU. Detta arbete bör följas noggrant.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att en lösning där Spelmyndigheten med viss kontinuitet kräver in vissa uppgifter är en mer kostnadseffektiv lösning än en lösning där mängder av transaktioner samlas in till myndigheten utan att användningen av uppgifterna är helt klarlagd.

Utredningen redovisar inte här den specifika utformningen av de tekniska kraven. Det bör framhållas att förslagen till tekniska föreskrifter är att se som en bruttoredovisning av de tekniska krav som sannolikt kommer att riktas mot spelföretag. När den slutliga licensmodellen fastställts i lag och när omfattningen av den tekniska utrustning som används inom ramen för respektive licensområde bättre kan bedömas kommer varje licensområde att ses över för att anpassa de tekniska föreskrifterna. Detta för att säkerställa att kontrollen av och den administrativa bördan som åläggs de enskilda spelföretagen är lämplig för det utbud av spel som sker.

23 Tillsyn

23.1 Tillsynsmyndighet

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska utöva tillsyn över de som är eller kan antas vara omfattade av spellagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Spelmyndighetens tillsyn omfattar dock inte registreringslotterier där tillsynen utövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

Spelmyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde också utöva tillsyn enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Enligt nuvarande reglering har Lotteriinspektionen det centrala tillsynsansvaret och delar det tillsammans med kommunerna och länsstyrelserna. I direktiven anges att i samband med att ett licenssystem införs bör ansvaret för utfärdandet av licenser och utövandet av tillsyn över de anordnare som fått licenser centraliseras till Lotteriinspektionen. För att få en ändamålsenlig tillämpning av spellagen föreslår utredningen att Lotteriinspektionen i princip tar över det fulla tillsynsansvaret över lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av den. Utredningen föreslår vidare att Lotteriinspektionen byter namn till Spelmyndigheten i och med att begreppet lotteri i lagen byts ut mot spel.

Tillsynsansvaret över registreringslotterier ska liksom i dag tillkomma den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

Utöver tillsynsansvaret av spellagen ska Spelmyndigheten också utöva tillsyn enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

23.2 Spelmyndighetens rutiner för anställdas spel

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska ha rutiner för sina anställdas spel och för det spel i tjänsten som sker av kontrollanter och andra befattningshavare vid myndigheten.

Det är lämpligt att Spelmyndigheten sätter upp rutiner för de anställdas spel. Detta bör gälla för såväl spel privat som i tjänsten. Rutiner för spel i tjänsten ska också gälla för kontrollanter och andra befattningshavare vid myndigheten.

23.3 Kontrollanter

Utredningens förslag: 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 ska ha 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 spelutrustning 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 spellagen.

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

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett spelföretag ska lämna till Spelmyndigheten för dess tillsynsverksamhet.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om vilka upplysningar ett spelföretag ska lämna till myndigheten för dess tillsynsverksamhet.

Enligt bl.a. fiske- och jaktlagstiftningen kan särskilda tillsynsmän utses för att utöva kontroll och efterlevnad av lagen. För att klara det övergripande tillsynsansvaret ser utredningen att det är nödvändigt med en sådan möjlighet också för Spelmyndigheten. Utredningen föreslår därför att Spelmyndigheten ska kunna utse kontrollanter med uppgift att utföra kontroller på plats för att se till att spellagen och föreskrifter meddelade med stöd av den efterlevs. I detta syfte ska en kontrollant och annan befattningshavare hos Spelmyndigheten som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av lagen ha rätt få tillträde till fartyg, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där det bedrivs eller kan antas att spel bedrivs eller där spelutrustning förvaras eller hanteras. De ska vidare ha rätt att på begäran få de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. De handlingar som kan bli aktuella inom ramen för Spelmyndighetens tillsyn är t.ex. teknisk data, affärsböcker, avtal med serviceföretag, vinstplaner osv. Det gäller både sådan information som finns tillgänglig i pappersform och i elektronisk form. Det är lämpligt att Spelmyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka upplysningar som ett spelföretag ska lämna till myndigheten för tillsynsverksamheten.

Av spellagen ska det vidare framgå att den som är föremål för tillsynsåtgärden också ska ge den hjälp som behövs för tillsynen.

En kontrollant ska vidare få ges ett förordnande om att ta egendom i beslag oberoende av att någon grips (se vidare i avsnitt 24.10). Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Utredningen anser inte att det behöver anges i ramlagen hur ofta en tillsynskontroll bör göras. Det kan tänkas att det hos vissa spelföretag är påkallat med kontroller inom ett snävare intervall än för andra, t.ex. i sådana fall där Spelmyndigheten tidigare har utdelat en anmärkning eller en varning.

23.4 Upplysningar från en koncern

Utredningens förslag: 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.

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

Liknande formuleringar som den som föreslås finns i regleringar på finansområdet (se t.ex. 13 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

23.5 Upplysningar från andra myndigheter

Utredningens förslag: 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.

Spelbranschen i Sverige är i hög grad internationell redan i dag på så sätt att utländska bolag har en viss andel av marknaden. Ett viktigt mål med den föreslagna regleringen är att kanalisera spelandet till lagliga alternativ och att utländska aktörer söker tillstånd här.

Utländska aktörer förväntas söka tillstånd enligt den föreslagna regleringen framför allt när det gäller onlinespel. För att säkerställa att också övriga syften med lagen uppnås i ett sådant fall – ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och att de negativa konsekvenserna av spelandet ska begränsas – har utredningen som redovisas i avsnitt 22.3 föreslagit att ett spelsystem ska vara placerat i Sverige. Från denna huvudregel finns det dock möjlighet till två undantag. Det ena fallet är när spelföretaget har tillåtelse att erbjuda spel i ett annat land där en offentlig myndighet övervakar spelföretagets spelutbud och denna myndighet har ingått avtal med spel-

myndigheten om tillsyn av företagets utbud av spel i Sverige. Det andra fallet är när spelföretaget kan ge Spelmyndigheten möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande.

I stor utsträckning kommer alltså den föreslagna regleringen, i de fall när spelföretaget har sitt spelsystem utomlands, bygga på att Spelmyndigheten i sin tillsyn kan samarbeta med motsvarande myndigheter i andra länder. Spelmyndigheten måste i dessa fall också i hög grad ha möjlighet att utbyta information med sådana utländska myndigheter. Även beträffande svenska verksamheter kan Spelmyndigheten ha användning av uppgifter från andra myndigheter i sin tillsynsutövning, t.ex. Skatteverket. En bestämmelse med innebörd av vad som nu sagts finns enligt den danska regleringen (49 § Lov om spil).

Också i svensk reglering inom andra områden finns bestämmelser som ålägger en myndighet att samarbeta och utbyta information med utländska behöriga myndigheter. T.ex. anges i viss finanslagstiftning som bygger på EU-direktiv att Finansinspektionen ska samarbeta och utbyta information med utländska behöriga myndigheter i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (se t.ex. 6 kap. 3 § lagen [2014:968] om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag och 13 kap. 6 a § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). I förarbetena till 13 kap. 6 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse påpekas att förhållandena i vissa länder (utanför EES) kan variera och att möjligheterna att få till stånd det för samarbetet viktiga informationsutbytet kan bero på sekretesslagstiftningen i det andra landet. Regeringen har därför valt att avstå från en allmän regel som ålägger Finansinspektionen att samarbeta med utländska tillsynsmyndigheter (prop. 2006/07:5 s. 349).

Av de skäl som anförs i prop. 2006/07:5 anser utredningen att det inte är lämpligt att ålägga Spelmyndigheten ett strikt samarbete och utbyte av information. Det är, som anges ovan, inte heller ett absolut krav för att en utländsk aktör ska få en licens att det finns ett avtal mellan den berörda utländska myndigheten och Spelmyndigheten. Men i de fall det föreligger ett avtal och där Spelmyndigheten har möjlighet till samarbete och utbyte till information ska Spelmyndigheten göra detta i den utsträckning som behövs för tillsynsverksamheten.

Utredningen föreslår således en bestämmelse med innebörd att Spelmyndigheten i sin tillsynsverksamhet ska så långt det är möjligt samarbeta och utbyta information som har betydelse för tillsynen med svenska och utländska behöriga myndigheter.

23.6 Kontrollköp

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska få genomföra kontrollköp för att kontrollera att ett spelföretag som tillhandahåller och anordnar landbaserade spel förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som föreskrivs i lagstiftningen för det aktuella spelet. Kontrollköp får genomföras i syfte att ge underlag för en dialog mellan Spelmyndigheten och spelföretaget om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Ett kontrollköp får genomföras utan att spelföretaget eller dess ombud har underrättats i förväg om detsamma. Spelmyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta spelföretaget om att det har ägt rum. Vad som framkommit under kontrollköp får inte utgöra grund för tillsynsmyndigheten att vidta administrativa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförande av kontrollköp.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om genomförande av kontrollköp.

Som framgår av avsnitt 18.6.1 föreslår utredningen att gällande reglering kring åldersgränser för spel om pengar ska kvarstå. Det innebär att ett spelföretag inte får tillåta någon som är under 18 år att delta i spelet. Åldersgräns gäller inte för registreringslotterier eller spel som inte kräver licens eller registrering.

Liksom när det gäller andra regler som uppställs enligt spellagen har Spelmyndigheten möjlighet att meddela föreläggande eller förbud mot det spelföretag som bryter mot bestämmelsen om åldersgräns. Spelmyndigheten kan också besluta om en sanktionsavgift. En fråga för utredningen är om det finns behov av ytterligare befogenheter

för Spelmyndigheten som möjliggör en effektiv tillsyn av åldergränsen.

Sedan den 1 maj 2014 finns utvidgade befogenheter för kommunerna vad gäller ålderskontroll för detaljhandel av folköl, tobak och receptfria läkemedel. Kommunerna har i och med den lagändring som infördes numera möjlighet att genomföra s.k. kontrollköp av dessa varor i syfte att kontrollera att den som lämnar ut varorna förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som lagen föreskriver (9 kap. 15 a § alkohollagen, 22 a § tobakslagen och 21 a § lagen [2009:730] om handel med vissa receptfria läkemedel). I samtliga fall föreskrivs en åldergräns om 18 år. Kontrollköp får genomföras i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut de aktuella varorna om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Kommunen får endast anlita en person som har fyllt 18 år för att utföra kontrollköpen. Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att vidta administrativa åtgärder.

23.6.1 JO:s bedömning av provköp och bestämmelsernas om kontrollköp tillkomst

Tidigare förekom s.k. provköp som tillsynsметод när det gäller folköl och tobak för att kontrollera att åldergränser upprätthölls. Provköpen gick i princip till så att en person över 18 år med ungdomligt utseende testade om det gick att handla alkohol eller tobaksvaror utan att behöva visa legitimation (prop. 2013/14:56 s. 9).

Vid två tillfällen, 1996 och 2009, har Riksdagens ombudsmän (JO) granskat provköp som metod för tillsyn enligt alkohollagen. I fallet från 1996 avhandlades förutsättningar för brotts- och bevisprovokation och JO slog då fast att det inte är tillåtet att utföra provköp med hjälp av minderåriga (beslut 1996-12-11, dnr 3553-1996).

I beslutet från 2009 behandlades principer för dold myndighetsutövning (beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009). JO hävdade i beslutet att en myndighets användning av provköp för ålderskontroll är att se som en dold tillsynsметод och att detta strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör därför inte användas så länge den inte har stöd i lagstiftningen, menade JO. JO var också av uppfattningen att metodens värde kan ifrågasättas eftersom den inte kan påvisa att den som utsätts handlar olagligt.

Det finns inte något allmänt krav på ålderskontroll, utan vad lagen kräver är att försäljning inte sker till underåriga. Det kan dock inte klarläggas om så har skett med hjälp av den använda metoden. JO menade därför att provköpsmetoden inte kan ligga till grund för rättsliga åtgärder.

JO:s samlade slutsats var att metoden inte bör användas för tillsyn enligt gällande lagstiftning. JO underströk också att privatpersoner inte kan anlitas för att utföra självständiga myndighetsutövande uppgifter utan att de ansvarsförhållanden under vilka de medverkar klargörs. Slutligen anförde JO att detaljhandel med öl i princip är en fri näring och att den direkta tillsynen enligt alkohollagen ska ske genom s.k. egenkontroll, för vilken näringsidkaren själv svarar. Som systemet är uppbyggt är uppgiften för det allmännas organ primärt inriktad på granskning av denna egenkontroll. Genom JO:s uttalande 2009 kom i princip all myndighetsinitierad provköpsverksamhet av alkohol- och tobaksvaror att upphöra.

I förarbetena till bestämmelserna om kontrollköp av folköl, tobak och receptfria läkemedel framhålls att åldersgränser och upprätthållande av åldersgränser är bland de viktigaste alkoholpolitiska instrumenten till skydd för ungas hälsa. Detsamma gäller för åldersgränser enligt tobakslagen och när det gäller försäljning av receptfria läkemedel i detaljhandeln. Det anføres vidare att tillsynen av åldergränsen av dessa produkter inte upprätthålls på ett tillräckligt effektivt sätt. Regeringens slutsats var därför att det finns ett klart behov av ytterligare befogenheter som möjliggör en effektiv tillsyn av åldergränsen vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (prop. 2013/14:56 s. 13 ff.).

I förarbetena hänvisas vidare till undersökningar som genomförts både i Sverige och internationellt som visar att förekomsten av kontrollerande åtgärder både innebär en bättre efterlevnad av åldergränserna som sådana och ger ett bättre underlag för dialog med näringsidkarna om vikten av att upprätthålla åldergränser vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel för att värna om ungas hälsa. Forskning visar också att efterlevnaden av åldergränser märkbart kan förbättras om regelbundna kontrollköp genomförs. Det är även centralt med utbildning och återbesök. Även erfarenheter från kommuner där provköp använts som en integrerad del av tillsynen på folköls- och tobaksområdet under flera år visar på metodens betydelse som hjälpmedel för att etablera ett bra samarbete mellan

kommunen och handeln och för handeln att bli bättre på legitimationskontroll. Regeringen hänvisade vidare bl.a. till slutsatser i Statens folkhälsoinstituts rapport om tobak och tillgänglighet samt erfarenheter av Systembolagets egenkontroll. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att provköp är en effektiv metod för att skapa dialog mellan tillsynsmyndigheten och företagen. Vid en avvägning mellan å ena sidan folkhälsoperspektivet, dvs. intresset av en effektiv tillsyn av åldersgränserna, och å andra sidan rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv ansåg regeringen att vikten av en effektiv tillsyn väger tyngst. Regeringen föreslog därför att möjligheten för tillsynsmyndigheterna att använda sig av provköp skulle regleras i lag under benämningen kontrollköp (prop. 2013/14:56 s. 16 ff.).

23.6.2 Utredningens bedömning vad gäller kontrollköp på spelområdet

Det är angeläget att de åldersgränser för deltagande i spel som utredningen har föreslagit kan upprätthållas. Spel är en företeelse som kan skapa problem både för den enskilde och det allmänna och barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp. Att barn och ungdomar därför skyddas från spelverksamhet får ses som en självklarhet. I enlighet vad som redovisas i förarbetena om kontrollköp vad gäller folköl, tobak och receptfria läkemedel anser utredningen att kontrollköp är en effektiv metod för att skapa dialog mellan tillsynsmyndighet och företag också vad gäller spel (prop. 2013/14:56 s. 16 f.).

En möjlighet att genomföra kontrollköp bör mot denna bakgrund tillkomma Spelmyndigheten som är den myndighet som i övrigt har den omedelbara tillsynen över spelmarknaden. Bestämmelsen bör utformas med de motsvarande reglerna för kontrollköp av folköl, tobak och receptfria läkemedel som förebild.

Utredningen föreslår således att det i spellagen anges att Spelmyndigheten ska ha möjlighet att genomföra kontrollköp av landbaserade spel som omfattas av licenskrav enligt spellagen. Syftet ska vara att ge underlag för en dialog mellan Spelmyndigheten och spel-företaget om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som gäller för det aktuella spelet.

Som huvudregel gäller enligt den föreslagna spellagen en åldersgräns om 18 år. För landbaserat kasino är åldersgränsen i stället 20 år.

Något ålderskrav vad gäller registreringslotterier eller spel som inte kräver licens finns dock inte. Vid ett kontrollköp får Spelmyndigheten endast anlita en person som har uppnått den ålder som anges för det spel som provköpet avser. Det ligger i sakens natur att ett kontrollköp måste få genomföras utan att spelföretaget eller dess ombud underrättas i förväg och att hela åtgärden genomförs dolt. De dolda inslagen ska dock begränsas i så stor utsträckning som möjligt. Det är således viktigt att följa upp kontrollköpet så snart som möjligt. På så sätt minskar det dolda momentet i metoden. Spelmyndigheten ska därför snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet (jfr prop. 2013/14:56 s. 24). Information som framkommit vid ett kontrollköp, såsom t.ex. huruvida en säljare gjort en identitetskontroll för att fastställa kundens ålder, ska inte ligga till grund för administrativa sanktioner. Detta torde medföra, som framhålls i förarbetena till kontrollköp vad gäller folköl, tobak och receptfria läkemedel, att möjligheten till en dialog i samförstånd ökar vilket kan bidra till ett konstruktivt samtal (prop. 2013/14:56 s. 23).

23.7 Särskilda ingripanden

Utredningens förslag: Om ett spelföretag åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen 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 ingripanden 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.

I likhet med dagens reglering bör Spelmyndigheten ha vissa åtgärds-
möjligheter till hands om ett spelföretag åsidosätter sina skyldig-
heter enligt spellagen, föreskrifter eller villkor som meddelats med
stöd av lagen. Lotteriinspektionen har enligt nu gällande bestäm-

melser möjlighet att meddela varning eller återkalla tillståndet. Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte annat bestäms. Tillståndet får också återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats (51 § lotterilagen). Ändringar av ett tillstånd kan bli aktuellt särskilt i de fall som gäller värdeautomater, t.ex. vad gäller antalet automater som ska omfattas av tillståndet.

Lotteriinspektionen kan enligt nuvarande reglering också meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lotterilagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite (52 § lotterilagen). Till skillnad från beslut om varning samt ändring och återkallelse av lotteritillstånd kan ett beslut om vitesföreläggande eller vitesförbud inte bli gällande omedelbart.

Utredningen föreslår att Spelmyndigheten även i fortsättningen ska kunna utfärda förelägganden, meddela förbud och ändring av villkor samt anmärkning. Som en sista utväg, om överträdelsen är allvarlig, ska Spelmyndigheten kunna återkalla en licens. Om det är tillräckligt ska i stället en varning meddelas. Spelmyndigheten bör dock 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. Ett exempel som skulle kunna anses som ringa eller ursäktlig är om ett spelföretag i något enstaka fall inte i rätt tid anmält en ändring i kretsen av de som äger verksamheten eller ingår i dess ledning. Att över huvud taget inte göra en sådan anmälan kan dock inte anses som en ringa eller ursäktlig överträdelse.

Med den föreslagna bestämmelsen får Spelmyndigheten alltså tillgång till en mängd åtgärder och myndigheten kan välja det slags ingripande som är mest ändamålsenligt i den aktuella situationen.

Utöver dessa åtgärder föreslår utredningen också att Spelmyndigheten ska ha möjlighet att besluta att en verksamhet ska betala sanktionsavgift, se vidare i kapitel 24.

23.8 Ingripanden när personer i ledande ställning inte uppfyller kvalifikationskraven

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska när en anmälan om förändringar i ett spelföretags ägar- eller ledningskrets kontrollera att de krav som uppställs på en sådan person är uppfyllda. Spelmyndigheten får göra sådana kontroller löpande under licenstiden.

Om verksamheten drivs av en fysisk person och om de krav som ställs inte är uppfyllda, får Spelmyndigheten återkalla verksamhetens licens.

Om verksamheten drivs av en juridisk person och om de krav som ställs inte är uppfyllda, får Spelmyndigheten förelägga den juridiska personen att göra rättelse. Om rättelse inte görs får Spelmyndigheten återkalla verksamhetens licens.

Om någon med kvalificerat innehav i ett företag med licens inte uppfyller kravet på lämplighet, 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 byta ut den i dess ledning diskvalificerade personen.

Vissa förutsättningar och krav måste vara uppfyllda för att en verksamhet ska kunna få en licens (se avsnitt 16.4). Enligt den föreslagna regleringen ska t.ex. den som är i konkurs eller har förvaltare inte kunna få en licens att tillhandahålla och anordna spel. Kravet på lämplighet omfattar bl.a. att sökanden inte ska vara dömd för brott, såvida det inte gäller mindre allvarliga förseelser, och ha en viss kapitalstyrka. Det kan förväntas att de verksamheter som kommer att söka licens i stor utsträckning kommer att vara juridiska personer. I dessa fall gäller att personer i verksamhetens ägar- och ledningskrets uppfyller nämnda förutsättningar och krav. Med personer i ägarkretsen avses de som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen (se avsnitt 16.3).

Utredningen har i avsnitt 16.5 föreslagit att ett spelföretag ska omedelbart och senast inom fjorton dagar anmäla till Spelmyndigheten om förändringar sker i ägar- och ledningskretsen. När en sådan anmälan kommer in ska Spelmyndigheten kontrollera att de krav som ställs på spelföretaget/personer i ägar- och ledningskretsen är upp-

fyllda. I annat fall skulle diskvalifikationsbestämmelserna bli alltför lätta att kringgå. Sådana kontroller bör också göras löpande under licenstiden. Ett lämpligt tidsspann för kontroller är enligt utredningen en gång om året. Hur ofta dessa kontroller ska göras är emellertid en sådan detalj som hellre bör framgå av föreskrifter än av lag.

Om verksamheten drivs av en fysisk person och de krav som uppställs inte är uppfyllda, bör Spelmyndigheten utan vidare ha möjlighet att återkalla verksamhetens licens. För det fall spelföretaget är en juridisk person bör Spelmyndigheten kunna förelägga den juridiska personen att inom viss tid göra rättelse. Om rättelse inte görs ska Spelmyndigheten kunna återkalla licensen. En liknande bestämmelse som den som utredningen nu har föreslagit finns i 9 § lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell egendom. Liksom den bestämmelsen tar den nu föreslagna regeln sikte på den situationen att någon i det finansiella institutets ledning inte uppfyller de krav som uppställs. Ett föreläggande om att göra rättelse innebär i praktiken att verksamheten måste byta ut den diskvalificerade personen i ledningen. När det i stället gäller kvalificerade innehavare bör Spelmyndigheten ha möjlighet att förelägga innehavaren att avyttra sina aktier eller andelar på visst sätt eller, om innehavaren är en juridisk person, att byta ut den i dess ledning diskvalificerade personen. Det bör alltså noteras att Spelmyndigheten här inte har någon möjlighet att förelägga spelföretaget att upphöra med verksamheten. Den enda ytterligare sanktion som kan tas till mot en kvalificerad innehavare, som inte följer att föreläggande i detta avseende, är att förena föreläggandet med vite (jfr prop. 2002/03:139 s. 601 f).

23.9 Ingripanden när representanter inte längre uppfyller krav på godkännande

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska när en anmälan om utbyte av representant för en utländsk verksamhet kontrollera om den nya representanten uppfyller kraven för godkännande. Spelmyndigheten får göra sådana kontroller 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 förordnas.

I avsnitt 16.7 har utredningen föreslagit att en utländsk verksamhet som har en godkänd representant i Sverige måste anmäla till Spelmyndigheten om representanten byts ut eller upphör att vara representant för verksamheten. Om representanten byts ut ska Spelmyndigheten kontrollera om den nya representanten uppfyller kraven för godkännande. Spelmyndigheten får också göra sådana kontroller löpande under licenstiden. På samma sätt som kontrollen av att personer i ledande ställning uppfyller kraven är ett lämpligt tidsspänn för dessa kontroller en gång om året. Hur ofta dessa kontroller ska göras är emellertid en sådan detalj som hellre bör framgå av föreskrifter än av lag.

När en representant inte längre uppfyller kraven för godkännande ska Spelmyndigheten återkalla godkännandet. Ett sådant beslut bör gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Om en utländsk verksamhet inte längre har en godkänd representant bör Spelmyndigheten enligt utredningen till en början förelägga verksamheten att inom viss tid ge in förslag på en representant för godkännande. Om inte verksamheten efterkommer föreläggandet får Spelmyndigheten återkalla verksamhetens licens.

23.10 Hur ofta kontroller ska göras

Utredningens förslag: Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om hur ofta kontroller av ett spelföretag, personer i ett spelföretags ägarkrets och ledning samt representanter ska göras.

Det finns inte enligt utredningen skäl att ange i ramlagen hur ofta kontroller av ett spelföretag, personer i ett spelföretags ägarkrets och ledning samt representanter ska göras. I stället bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, få meddela föreskrifter om det.

23.11 Återkallelse av tillstånd av andra skäl än misskötsamhet

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska återkalla en licens om spelföretaget

1. har fått licensen genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,
2. inte inom ett år från det licensen beviljades har börjat driva sådan verksamhet 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 företaget ska tvångslikvideras.

I fall som avses i 1–3 får Spelmyndigheten i stället, om det är tillräckligt, meddela varning.

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

På senare tid har i vissa lagar på det finansiella området förts in en bestämmelse om återkallelse av tillstånd när olika förutsättningar är för handen (se 8 kap. 11 § lagen om betaltjänster, 5 kap. 11 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar och 22 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter). Utredningen anser att det är lämpligt att en motsvarande bestämmelse införs i spellagen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen till att börja med att en licens ska återkallas om spelföretaget har fått licensen genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt. För att återkallelse ska komma i fråga på denna grund ska de oriktiga uppgifterna ha varit av sådan art att det kan befaras att de har påverkat beslutet att ge företaget licens. Bestämmelsen bör alltså inte vara tillämplig i de fall då oriktiga eller felaktiga uppgifter visserligen lämnats i ett ansökningsärende men dessa inte har varit relevanta för beslutet att ge licens. Uppgifterna ska med andra ord inte materiellt ha påverkat licensbeslutet.

Det är vidare enligt utredningen lämpligt att en licens återkallas om den inte har utnyttjats under viss tid eller om företaget har förklarat sig avstå från licensen. Licensen bör återkallas om verksamheten inte har påbörjats inom ett år eller inte har drivits under en sammanhängande period om sex månader.

Om företaget har gått i konkurs bör licensen också återkallas. Detsamma bör gälla i de fall där det finns ett beslut om att företaget ska tvångslikvideras.

I vissa av de nu angivna fallen är det dock rimligt att Spelmyndigheten i stället för att återkalla licensen meddelar en varning. Spelmyndigheten bör ha möjlighet till detta i de situationer där ett företag fått en licens genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt. Om det i ett enskilt fall framstår som motiverat att ge företaget ytterligare en möjlighet att komma igång med verksamheten, är det också enligt utredningen befogat att Spelmyndigheten i stället för att återkalla licensen kan meddela en varning.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten. Ett sådant förbud kan förenas med vite enligt det förslag som lämnats i avsnitt 23.15.

23.12 Interimistisk återkallelse av en spellicens

Utredningens förslag: En spellicens ska kunna återkallas för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt om det finns sannolika skäl för misstanke att ett spelföretag allvarligt åsidosatt sina skyldigheter enligt spellagen. Möjligheten till interimistisk återkallelse får dock endast användas om det behövs för att trygga konsumentsäkerheten eller det annars är nödvändigt från allmän synpunkt.

Ett interimistiskt beslut ska gälla högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får beslutets giltighetstid förlängas en gång med ytterligare sex månader.

Som framgår i avsnitt 23.7 kan Spelmyndigheten i yttersta fall av misskötsamhet återkalla ett spelföretags licens. Ett ingripande ska ske så snabbt som möjligt. Ett ärende om återkallelse kräver således skyndsam handläggning. Samtidigt säger det sig självt att en utredning om återkallelse i en del fall kan ta viss tid i anspråk. Dröjsmål

med att återkalla en licens kan innebära risker för konsumentsäkerheten eller annars vara påkallat från allmän synpunkt. Enligt utredningen är det därför angeläget att det i spellagen tas in en bestämmelse som ger Spelmyndigheten möjlighet att återkalla ett tillstånd i avvaktan på ett slutligt beslut om återkallelse. Det kan t.ex. tänkas en utredning om återkallelse på grund av misstanke om bedrägeri gentemot spelkunderna eller andra allvarliga brister hos ett spelföretag som gör att konsumentsäkerheten sätts ur spel. Bestämmelsen bör också bli aktuell exempelvis vid misstanke om penningtvätt inom spelföretaget. Eftersom det kan komma att bli fråga om olika typer av fall är det svårt att göra en närmare precisering i lagtexten. Avgränsningen får i stället ske i rättstillämpningen. Bestämmelsen ska användas restriktivt och således enbart i ytterlighetsfall (jfr prop. 1997/98:109 s. 123).

Ett flertal interimistiska säkerhetsåtgärder ställer som rekvisit för ett interimistiskt beslut om återkallelse upp att det föreligger sannolika skäl för att den enskilde har gjort sig skyldig till det som lagts honom eller henne till last och att detta kommer att leda till en slutlig återkallelse. Detta gäller bl.a. interimistiska beslut om återkallelse av körkort, återkallelse av legitimation på hälso- och sjukvårdens område och återkallelse av fiskelicens och andra typer av tillstånd enligt fiskelagen. Även när det gäller interimistiska beslut om återkallelse av spellicenser bör en bedömning göras av om det på sannolika skäl kan antas att licensen kommer att återkallas slutligt. I förarbetena till bestämmelsen om återkallelse av legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården framhålls att när rekvisitet sannolika skäl får anses uppfyllt kan variera från fall till fall. Vid misstanke om brott ska omständigheterna vara sådana att misstanken vid en objektiv bedömning framstår som berättigad (prop. 1997/98:109 s. 123).

Det förhållandet att ett interimistiskt beslut meddelats får inte föranleda att den fortsatta handläggningen inte bedrivs på ett skyndsamt sätt. Tvärtom är det då mycket angeläget med en särskilt skyndsamt handläggning. Genom tidsbegränsning av de interimistiska beslutens giltighet understryks kravet på skyndsamt handläggning och spelföretagets krav på rättssäkerhet (jfr prop. 1997/98:109 s. 122). Ett beslut om interimistisk återkallelse ska gälla i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl ska det finnas möjlighet till förlängning en gång med ytterligare högst sex månader.

23.13 Övriga befogenheter

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska i övrigt få 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 spellagen, får Spelmyndigheten förelägga den som utövar verksamheten att lämna de uppgifter som behövs för att bedöma om spellagen är tillämplig.

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

Möjligheten till förelägganden och förbud kan användas mot såväl spelföretag med licens som sådana aktörer som agerar på den svenska marknaden utan en licens. I fråga om de mer allvarliga fallen – när det gäller verksamheter utan licens – förutsätts att förfarandet polis-anmäls och lagförs som brott mot spellagen. Det ska dock påpekas att en förutsättning för lagföring är att ett vitesföreläggande eller vitesförbud inte har använts. I sådana fall kan nämligen inte straffansvar utdömas. Det är upp till Spelmyndigheten att i varje enskilt fall avgöra om det är mest lämpligt med ett vitesföreläggande eller vitesförbud alternativt att anmäla förfarandet till polisen.

Spelmyndigheten ska ha möjlighet att begära in upplysningar från verksamheter i syfte att bedöma om den är licenspliktig eller inte.

23.14 Omedelbart gällande beslut

Utredningens förslag: Spelmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande, förbud, varning eller återkallelse ska gälla omedelbart.

Enligt dagens reglering kan inte ett beslut om vitesföreläggande eller vitesförbud, till skillnad från beslut om varning samt ändring och återkallelse av tillstånd, bli gällande omedelbart.

Spelutredningen anförde i En framtida spelreglering (SOU 2008:124) att tillsynsmyndigheten var i behov av regler som medför att vitesförelägganden och vitesförbud blir så effektiva sanktioner som möjligt i tillsynsarbetet. Spelutredningen föreslog därför att sådana förbud skulle gälla omedelbart, om inte annat bestäms (s. 376 ff). I sammanhanget påpekades att, som regleringen då och fortfarande är utformad, två överklagandeförfaranden kan genomgå vid hanteringen av vitet. Spelutredningen anförde vidare (s. 377).

I rättspraxis anses vanligtvis, att skyldigheten att efterkomma ett föreläggande inte inträder, förrän föreläggandet vunnit laga kraft, även om den i föreläggandet angivna tidsfristen skulle ha löpt ut dessförinnan. Med detta synsätt måste adressaten dessutom ges en viss skäligen tid efter lagakraftvinnandet att ställa sig föreläggandet till efterrättelse (se Rune Lavin, Viteslagstiftningen, 1989, s. 45). Därigenom blir tidpunkten för lagakraftvinnandet utgångspunkt för den reella tidsfristen i dessa fall. Det är dock fråga om en osäkerhetsmarginal för adressaten, som aldrig kan veta vad de dömande domstolarna kan räkna som skäligen tid. Det är lätt att inse att lagakraftvinnandets betydelse för verkställbarheten – dvs. att ett vitesföreläggande eller vitesförbud blir gällande för adressaten, så att denne blir skyldig att rätta sig efter föreläggandet eller förbudet – i vissa fall kan förhindra en effektiv förvaltningsutövning. Sedan beslutet om vitesföreläggande eller vitesförbud väl har vunnit laga kraft kan även beslutet att döma ut vitet överklagas. Den ”dubbla” prövningen som beskrivits ovan kan göra att ett tillsynsärende drar ut på tiden och därmed drabbar de skyddsintressen som tillsynen ska tillgodose.

Mot denna bakgrund konstaterade Spelutredningen att nuvarande reglering av vitessanktionen i lotterilagen utgör hinder för en effektiv tillsynsverksamhet. Inte sällan innebär överklagandena att lång tid hinner förflyta innan föreläggandena vinner laga kraft. Spelutredningen anförde vidare att under tiden har den ofta förhållandevis lukrativa verksamhet som Lotteriinspektionen velat få att upphöra genom föreläggandet kunnat fortgå. När ett föreläggande väl vunnit laga kraft har de faktiska förhållandena ibland ändrats så att föreläggandet inte längre är aktuellt.

Utredningen instämmer i Spelutredningens bedömning vad gäller frågan om omedelbart gällande vite. Utredningen föreslår därför en bestämmelse med innebörd att Spelmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande, förbud, varning eller återkallelse ska gälla omedelbart. Bestämmelsen ska med andra ord vara fakultativ med vilket alltså menas att Spelmyndigheten har möjlighet, i de fall som

myndigheten finner det påkallat, att bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart. Det kan tänkas att det finns situationer där Spelmyndigheten anser att det saknas ett sådant behov.

23.15 Vite

Utredningens förslag: Spelmyndighetens föreläggande eller förbud enligt spellagen får förenas med vite. Ett sådant beslut mot en kommun får dock inte förenas med vite.

Spelmyndigheten bör få förena förelägganden eller förbud enligt den föreslagna lagen med vite. Ett undantag ska dock gälla för ett sådant beslut mot en kommun.

I enlighet med allmänna regler får Spelmyndigheten ansöka vid förvaltningsrätt om att ett beslutat vite ska dömas ut (se lagen [1985:206] om viten).

23.16 Redovisning och revision

Utredningens förslag: Spelföretag ska avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra denna. Årsredovisningen ska vara föremål för revision. För vissa spelföretag, nämligen företag med licens enligt 5 kap. spellagen och vars balansomslutning för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren inte uppgått till fem miljoner kronor och företag som har innehavslicenser av automater enligt 11 kap. 6 § spellagen, ska det dock göras ett undantag från denna plikt.

Den nya lagen ger Spelmyndigheten rätt att utse revisorer att revidera spelföretag. Revisorn ska ha 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 som revisorn ska följa.

Såväl en revisor som en särskild granskare ska ha viss rapporteringsskyldighet till Spelmyndigheten.

Ett sätt att säkra kvaliteten i den verksamhet som bedrivs i olika företag är att uppställa krav på att företagen ska upprätta, och i en årsredovisning offentliggöra, information om företagets ekonomiska resultat och ställning samt företagets förvaltning och låta denna vara föremål för revision. Det är utredningens uppfattning att tilltron till de företag som bedriver spelverksamhet stärks om sådana krav ställs på samtliga dessa företag. Eftersom utredningen valt att inte begränsa möjligheten att bedriva spelverksamhet till vissa företagsformer är det angeläget att samtliga sådana företag täcks av kraven på redovisning och revision.

23.16.1 Redovisning

Bestämmelser om upprättande av årsredovisning återfinns bl.a. i årsredovisningslagen (1995:1554). Den lagen är tillämplig på sådana företag som är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078), dvs. de flesta juridiska personer och näringsdrivande fysiska personer, och som enligt 6 kap. 1 § den lagen är skyldiga att avsluta bokföringen med en årsredovisning. Skyldigheten att upprätta årsredovisning åvilar bl.a. följande företag.¹

- aktiebolag,
- ekonomiska föreningar,
- handelsbolag i vilka en eller flera juridiska personer är delägare,
- företag som omfattas av lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och
- vissa stiftelser som är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen samt,
- 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,

¹ Med företag avses enligt 1 kap. 2 § bokföringslagen en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt den lagen. Juridiska personer är som huvudregel bokföringsskyldiga och detsamma gäller för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet (se 2 kap. 1–6 §§ bokföringslagen).

- b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor, och
 - c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.
- företag som är moderföretag i en koncern som möter motsvarande krav.

Det kan inte uteslutas att spelverksamhet kan komma att bedrivas även av företag som i och för sig är bokföringsskyldiga men inte skyldiga att upprätta årsredovisning enligt vad som sägs ovan. I syfte att göra kraven på upprättande av årsredovisning heltäckande föreslår utredningen därför att det i bokföringslagen klargörs att företag som omfattas av den nya spellagen är skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning enligt de krav som ställs i årsredovisningslagen. Här bör dock göras undantag för spelföretag med licens enligt 5 kap. spellagen, dvs. för spel som gäller allmännyttiga ändamål, och vars balansomslutning för vart och ett av de två senaste räkenskapsården inte uppgått till fem miljoner kronor. Utredningen anser vidare att det inte finns skäl att låta företag som har innehavslicenser för penning-, värde- och varuspelsautomater att omfattas kraven i detta hänseende.

23.16.2 Revision

Allmänt om revision av spelföretag

Utredningen har valt att föreslå att samtliga spelföretag ska vara skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning. För att upprätthålla tilltron till denna finansiella information bör årsredovisningen också granskas av en auktoriserad eller godkänd (nedan kvalificerad) revisor, jfr NJA 1998 s. 734.

Krav på revision finns såvitt gäller här aktuella företag i aktiebolagslagen (2005:551), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och i revisionslagen (1999:1079). I samtliga dessa lagar finns det begränsningar rörande vilka företag som är skyldiga att revideras av en kvalificerad revisor. För att uppnå ett heltäckande krav på revision

krävs därför att det införs krav på revision av samtliga spelföretag. Det ska därför i den nya spellagen införas krav på att samtliga spelföretag ska vara föremål för revision.

De skyddssyften som Spellicensutredningen föreslår för spelregleringen innebär att det finns skäl att ställa stränga krav på revisorernas kompetens. Ett grundläggande krav är att revisorerna ska ha den insikt i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till arten och omfattningen av det reviderade företagets verksamhet fordras för att fullgöra uppdraget (t.ex. 9 kap. 11 § aktiebolagslagen, 8 kap. 3 § lagen om ekonomiska föreningar och 12 § revisionslagen).

Såväl lagen om ekonomiska föreningar som revisionslagen tillåter i vissa fall andra än kvalificerade revisorer att utföra revisionen i vissa företag. Det är enligt utredningens uppfattning inte en lämplig ordning när det gäller spelföretag. Utredningen föreslår därför att endast kvalificerade revisorer ska få revidera spelföretag. Minst en av dessa ska vara auktoriserad revisor. Det ska även vara möjligt att välja ett registrerat revisionsbolag. I sådant fall ska den huvudansvariga revisorn – jfr 17 § revisorslagen (2001:883) – uppfylla de angivna kompetenskraven. En revision ska genomföras utifrån de krav som god revisionsedd ställer. Det innebär att revisorn ska planera, granska och rapportera utifrån denna utgångspunkt. I Sverige innebär detta ett krav på att följa de internationella standarderna International Standards on Auditing (ISA). Dessa standarder kompletteras dessutom av vissa specifika svenska krav, såsom kravet på förvaltningsrevision (se t.ex. 9 kap. 3 och 33 §§ aktiebolagslagen).

En fråga är om det finns skäl att inom ramen för de specifika svenska krav som ställs på revisionens innehåll ställa ytterligare krav på revisionen av spelföretag. Utredningen har valt att inte låta spelföretagen utgöra företag av allmänt intresse. Det bör dock uppmärksammas att noterade bolag och finansiella företag blir sådana med ”automatik”. Det har inte heller i övrigt framkommit skäl att föreslå ytterligare krav på revisionens innehåll generellt för dessa företag. De närmare kraven på innehållet i revisionen får fastställas genom en utveckling av god revisionsedd och i samband med det pågående arbetet med en översyn av reglerna på revisorsområdet. I stället har utredningen valt att föreslå en rätt för Spelmyndigheten att utse en särskild revisor att jämte spelföretagets ordinarie revisorer granska företaget.

Utredningen föreslår också att Spelmyndigheten ska utfärda instruktioner för den granskning som de av myndigheten förordnade revisorerna ska genomföra (se nästkommande avsnitt).

Av Spelmyndigheten förordnade revisorer

Som framgått i föregående avsnitt har utredningen valt att inte utvidga innehållet i uppdraget för de av företagen utsedda revisorerna. Det kan dock inte uteslutas att det finns behov att i vissa situationer låta en kvalificerad revisor säkra kvaliteten i det av företagets revisorer utförda arbetet eller att genomföra ytterligare granskningsåtgärder. Utredningen har därför valt att föreslå att Spelmyndigheten ska ha rätt att utse en eller flera revisorer för att genomföra en revision av spelföretaget. I normalfallet görs detta då tillsammans med spelföretagets revisorer. De revisorer som Spelmyndigheten förordnar kan t.ex. få till uppgift att tillsammans med de övriga revisorerna delta i granskningen av bolagets räkenskaper och årsredovisning samt av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning.

För att denna tillkommande granskning ska kunna anpassas till det tillsynsbehov som Spelmyndigheten har föreslår utredningen en skyldighet för Spelmyndigheten att i samband med förordnandet av revisorer utfärda instruktioner för denna granskning. Spelmyndigheten ska utfärda de instruktioner som från en tillsynssynpunkt är ändamålsenliga med hänsyn till omständigheterna i det konkreta fallet. Härigenom ges Spelmyndigheten en möjlighet att säkra att myndigheten i sin egenskap av tillsynsmyndighet kan få tillgång till information som är anpassad till det behov som finns för att säkra en effektiv tillsyn över det enskilda spelföretaget. Samtidigt begränsas denna typ av utökad granskning till de situationer där Spelmyndigheten finner det särskilt påkallat att utöka granskningsinsatsen. På så sätt begränsas de ytterligare pålagor för spelföretagen som förslaget i denna del innebär.

En av Spelmyndigheten utsedd revisor ska vid fullgörandet av revisionsuppdraget inta en i förhållande till myndigheten oberoende ställning. Samtidigt är han eller hon skyldig att följa de instruktioner som meddelas av Spelmyndigheten. Underlåter en av Spelmyndigheten förordnad revisor att följa dessa instruktioner kan han eller

hon bli föremål för disciplinärt ingripande från Revisorsnämndens sida.

För de av Spelmyndigheten utsedda revisorerna ska myndigheten bestämma arvudet som sedan betalas av det granskade företaget. Arvudet ska utgöra ett skäligt arvode i förhållande till revisorns arbetsinsats.

Särskild rapportering till Spelmyndigheten

En effektiv tillsyn över spelföretagen kräver att Spelmyndigheten har tillräckliga förutsättningar för att genomföra sin tillsynsuppgift. Detta innebär bl.a. att myndigheten ska ha tillräcklig kunskap om de företag som är föremål för tillsyn och den verksamhet som bedrivs i dessa. Denna kunskap kan införskaffas t.ex. genom att Spelmyndigheten *periodiskt* vidtar granskningsåtgärder baserade på en likaledes periodisk rapporteringsskyldighet för de företag som står under tillsyn. Men detta är inte alltid tillräckligt. Det är enligt utredningen väl så angeläget att Spelmyndigheten snabbt får tillgång till information om händelser eller omständigheter som mer omedelbart påverkar verksamheten i ett spelföretaget, s.k. *händelsedrivna rapportering*.

Utredningen har därför funnit skäl att i den föreslagna spellagen införa bestämmelser motsvarande de som i dag gäller enligt bl.a. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, som ålägger revisorer en viss rapporteringsskyldighet gentemot Finansinspektionen. Skyldigheten gäller inte bara de av företaget utsedda revisorerna utan också de av Spelmyndigheten förordnade revisorerna.

En revisor i ett spelföretag ska omgående till Spelmyndigheten rapportera om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag får kännedom om förhållanden som kan utgöra en väsentlig överträdelse av någon författning som reglerar företagets verksamhet, kan påverka företagets fortsatta drift negativt eller kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller leder till anmärkning.

Skyldigheten att rapportera till Spelmyndigheten kan uppkomma endast p.g.a. förhållanden som revisorn får kännedom om vid fullgörande av sitt uppdrag. Det är alltså omfattningen av revisorns uppdrag som utgör avgränsningen för plikten att rapportera.

När det gäller uppgifter som revisor får del av genom uppdrag i moderföretag eller dotterföretag eller företag som har en likartad förbindelse med ett spelföretag utlöses en motsvarande rapporteringsplikt.

Vad som sagts om revisorer gäller också för s.k. särskilda granskare som kan förordnas enligt 10 kap. aktiebolagslagen, och 8 kap. lagen om ekonomiska föreningar. På samma sätt som när det gäller revisorernas rapporteringsplikt begränsas en särskild granskares rapporteringsplikt av hans eller hennes uppdrag.

23.17 Tillsynsvägledning till kommunerna

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn över registreringslotterier.

Spelmyndigheten ska få meddela föreskrifter om den tillsyn som utövas av kommunerna.

Liksom enligt dagens reglering innebär utredningens förslag till spel lag att kommunen ska förordna en kontrollant för registreringslotterier.

För att tillsynen ska bli enhetlig är det lämpligt att Spelmyndigheten genom tillsynsvägledning ger stöd till och följer hur kommunerna bedriver tillsyn över registreringslotterier. Spelmyndigheten ska få meddela föreskrifter om kommunernas tillsyn.

24 Sanktionssystemet

24.1 Utredningsdirektiven

I utredningens direktiv anges att ett införande av licenssystem kräver effektiva åtgärder mot aktörer som verkar på spelmarknaden utan tillstånd. Snabba och effektiva reaktioner från statens sida på överträdelser av regleringen i dess helhet är av avgörande betydelse för upprätthållande av ett sådant system. Mot denna bakgrund ska utredningen analysera förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelse och relevanta bestämmelser i brottsbalken. Utredningen ska också lämna förslag till ett administrativt sanktionssystem med en tydlig gränsdragning mot de fall som är kriminaliserade så att dubbelstraffning inte uppstår.

I direktiven framhålls också betydelsen av ett stärkt främjandeförbud för att skydda licenshavarna från otillbörlig konkurrens från spelanordnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden. Enligt direktiven bör det i dag gällande förbudet mot att främja lotterier som saknar tillstånd vara grunden för ett sådant skydd. Det kan dock antas att detta inte är tillräckligt för att hindra olagliga aktörer från att tillhandahålla lotterier till svenska spelare, varför det bör övervägas om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder.

Direktiven anger vidare att utredaren ska analysera hur de delar av Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott som berör vadhållningsverksamhet ska beaktas inom ramen för ett licenssystem och bedöma om andra åtgärder behöver vidtas för att motverka spelrelaterad match-fixning och lämna nödvändiga författningsförslag.

I det här kapitlet redovisar utredningen sina överväganden och förslag om hur ett sanktionssystem bör utformas samt vissa andra kompletterande åtgärder för att spellagen ska efterlevas av de som

verkar på spelmarknaden. Kapitlet inleds med en analys av förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelse och relevanta bestämmelser i brottsbalken.

24.2 Straffrättslig analys

Utredningen ska enligt direktiven analysera förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelse och relevanta bestämmelser i brottsbalken. En sådan analys görs i det här avsnittet.

24.2.1 Straffbestämmelser

Specialstraffrättsliga bestämmelser finns i lotterilagens 54–57 §§. Brott mot lotterilagen faller under allmänt åtal (20 kap. 3 § rättegångsbalken). Med andra ord är åklagaren skyldig att åtala för brott mot lotterilagen, om inte annat är stadgat (20 kap. 6 § rättegångsbalken). Överträdelse av lotterilagen kan också föranleda ansvar enligt allmän straffrätt. De i sammanhanget intressanta bestämmelserna är de som gäller dobbleri och grovt dobbleri.

Olovligt anordnande av lotteri

Enligt 54 § första stycket 1 lotterilagen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri till böter eller fängelse i högst sex månader.

Flest polisanmälningar om olovligt anordnande av lotteri som görs av Lotteriinspektionen avser illegala spelautomater. Sådana brott kan föranleda ansvar både enligt lotterilagen och för dobbleri och grovt dobbleri enligt brottsbalken. Utredningen redogör särskild för sådant olovligt spel nedan under rubriken Särskilt om illegala spelautomater.

Olovligt innehav av spelautomat

Enligt 28 § första stycket lotterilagen får penningautomater, värdeautomater och varuspelsautomater innehåsa bara efter tillstånd. I andra stycket samma bestämmelse anges vissa undantag. T.ex. får en sådan

automat innehas av den som har tillstånd att anordna automatspel om automaten omfattas av tillståndet (28 § andra stycket 1).

Enligt 54 § första stycket 2 döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat eller varuspelsautomat till böter eller fängelse högst sex månader.

Olovligt främjande av lotteri – främjandeförbudet

I 38 § första stycket 1 lotterilagen anges 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. Till detta s.k. främjandeförbud finns kopplat en straffbestämmelse i 54 § andra stycket. Enligt denna bestämmelse döms den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. Straffskalan är böter eller fängelse högst sex månader. I avsnitt 24.7.3 redogör utredningen utförligare för främjandeförbudet.

Gemensamma bestämmelser

I ringa fall döms inte till ansvar för de ovannämnda brotten i lotterilagen (54 § tredje stycket). Exempel på fall som är att bedöma som ringa är när det ekonomiska värdet av insatserna är obetydligt, liksom att den ekonomiska vinning någon gjort är försumbar (prop. 1993/94:182 s. 87).

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år (54 § fjärde stycket). Rubriceringen grovt brott infördes i och med ikraftträdandet av nuvarande lotterilag. För den som dömdes till ansvar enligt 1982 års lotterilag var straffet böter eller fängelse i högst ett år. Enligt regeringen fanns dock förutsättningar för att göra straffbestämmelserna i lotterilagen mer flexibla. I förarbetena angavs att det med den snabba tekniska utvecklingen på exempelvis dator- och teleområdet fanns goda möjligheter att olovligen anordna spel och lotterier som kunde omsätta stora belopp och förorsaka enskilda stora förluster och samtidigt ge stor ekonomisk vinning åt anordnarna. För bl.a. sådana fall ansågs det finnas ett behov av att kunna bedöma gärningen som grov (prop. 1993/94:182 s. 86 f).

Av 55 § följer att den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud inte får dömas till straff enligt 54 § för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Det är en allmän princip att det inte bör vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot samma förfarande.

I 56 § upplyses om att bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken gäller om flera har medverkat till brott enligt 54 §.

Enligt 57 § första stycket är ansvarsbestämmelserna i lotterilagen subsidiära i förhållande till ansvarsbestämmelserna i brottsbalken. Vad som närmast kan bli aktuellt att tillämpa är bestämmelserna om dobbleri (16 kap. 14 § brottsbalken) och grovt dobbleri (16 kap. 14 a § brottsbalken). I 57 andra stycket ges en erinran om och hänvisning till ansvarsbestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Sker överträdelser av förbudet i 29 § lotterilagen att föra in penningautomater, värdeautomater och varuspeleautomater kan bestraffning ske enligt bestämmelserna i smugglingslagen.

Dobbleri

Bestämmelser om dobbleri återfinns i 16 kap. 14 § brottsbalken. Paragrafen omfattar två brottstyper. För dobbleri döms – för det första – den som olovligen för allmänheten anordnar spel eller liknande verksamhet, vars utgång helt eller till väsentlig del beror på slumpen, om verksamheten till sin art, insatsernas ekonomiska värde och övriga omständigheter framstår som äventyrlig eller ägnad att tillföra anordnaren en betydande ekonomisk vinning. För dobbleri döms – för det andra – den som tillåter en sådan verksamhet i en lägenhet eller ett annat utrymme som han upplåtit till allmänheten.

Kravet på att verksamheten sker olovligen innebär att verksamhet som sker med tillstånd enligt lotterilagen eller inte kräver tillstånd enligt samma lag faller utanför tillämpningsområdet. Det är alltså vad som sägs i lotterilagen som utgör tolkningen för vad som är olovligt.

För ansvar krävs att spel eller liknande verksamhet anordnas för allmänheten. I 1 § andra stycket lotterilagen anges vad som avses med att ett lotteri anordnas för allmänheten. Enligt bestämmelsen 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.

Att spelet ska anordnas för allmänheten innebär motsatsvis att ett spel som anordnas för ett slutet sällskap faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Om kretsen av personer som i praktiken haft möjlighet att delta i spelet inte varit begränsad eller i verklig mening utgjort ett slutet sällskap anses spelet vara anordnat för allmänheten. Det framgår av praxis. Det innebär att även om spel bedrivits som verksamhet i förenings- eller klubbform hindrar detta i allmänhet inte att bestämmelserna om dobbleri tillämpas.¹

Tillämpningsområdet för dobbleri överensstämmer i sin grundform i princip med den verksamhet som enligt lotterilagen utgör lotteri. Det är alltså avgörande för straffansvar huruvida spelet ifråga beror på slump eller skicklighet.²

För att dobbleri ska kunna komma ifråga krävs vidare att verksamheten framstår som äventyrlig eller ägnad att tillföra anordnaren en betydande ekonomisk vinning. Vad som avses med äventyrlig verksamhet ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter. Därvid ska beaktas, som framgår direkt av lagtexten, sådana omständigheter som verksamhetens art och insatsernas ekonomiska värde. Ulväng m.fl. uttalar att ju större insatserna eller vinstchanserna är, desto högre är sannolikheten att verksamheten bedöms som äventyrlig o.dyl. Detsamma gäller betydelsen av storleken på slumpmomentet.³ Sådana spel som inte är förenade med några särskilda risker för spelarna faller således utanför dobbleribestämmelsens tillämpningsområde.⁴

Bakgrunden till tillkomsten av det alternativa rekvisitetet – att verksamheten framstår som ägnad att tillföra anordnaren betydande ekonomisk vinning – är att motverka anordnande av kedjespel och liknande spel. Det innebär att anordnandet av ett olovligt lotteri med ett stort antal lottsedlar, som var och en kostar endast någon

¹ Nils-Olof Berggren m.fl., Brottsbalken En kommentar, (10 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 16 kap. 14 § under rubriken Spelverksamhet för allmänheten.

² Magnus Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 207 f.

³ Magnus Ulväng m.fl., s. 209.

⁴ Prop. 1981/82:170 s. 112.

krona, kan komma att bedömas som dobbleri.⁵ Det ska noteras att det inte uppställs något krav på att anordnaren fått någon ekonomisk vinning av verksamheten. I stället är det alltså tillräckligt att verksamheten var ägnad till detta.

Som framgår av lagtexten avses också med dobbleri att tillåta sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen i en lägenhet eller ett annat utrymme som upplåts åt allmänheten. Den här gärningstypen är inriktad på sådana arrangemang som vidtas för att tillhandahålla möjligheter för att den förbjudna verksamheten ska kunna bedrivas.

Straffskalan för dobbleri var tidigare böter eller fängelse i högst sex månader. I samband med tillkomsten av 1982 års lotterilag höjdes straffskalan till böter eller fängelse i högst två år. I förarbetena uttalades att dobbleriverksamheten i allvarliga fall medförde så stora sociala skadeverkningar att de dåvarande straffskalorna framstod som alltför begränsande.⁶

Grovt dobbleri

Är brott som omfattas av 16 kap. 14 § brottsbalken att anse som grovt döms enligt 16 kap. 14 a § för grovt dobbleri till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om verksamheten bedrivits yrkesmässigt, omfattat avsevärda belopp eller annars varit av särskilt farlig art. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras vid bedömningen av om brottet är att anse som grovt. Yrkesmässigheten kan framgå av anskaffande av dyrbar inredning och utrustning. Den kan vidare framgå när flera personer i olika avseenden är engagerade i verksamheten och har sin huvudsakliga försörjning därav eller när antalet speldeltagare är stort eller då verksamheten bedrivs under iakttagande av särskilda skyddsåtgärder (t.ex. dörrslussar och kameraövervakning) för att försvåra polisens möjligheter att ingripa. Att en spelverksamhet bedrivs med viss regelbundenhet kan dock inte utgöra ett självständigt kriterium på att brottet bör anses som grovt. Det kan t.ex. finnas fall då någon regelbundet anordnar äventyrligt

⁵ Prop. 1981/92:170 s. 113.

⁶ Prop. 1081/82:170 s. 114.

spel men där endast en relativt liten krets av spelare deltar och där omsättningen inte är alltför stor.

Vid bedömande av om ett brott är grovt eller inte beaktas i fråga om de centrala förmögenhetsbrotten bl.a. om gärningen har avsett ”betydande värde” (se t.ex. grov stöld i 8 kap. 4 § brottsbalken och grovt bedrägeri i 9 kap. 3 § brottsbalken). Värdegränsen här anses gå vid cirka fem basbelopp.⁷ Att det i lagtexten beträffande grovt dobbleri anges som exempel att verksamheten omfattat ”avsevärda belopp” innebär en värdegräns som ligger betydligt högre än för exempelvis grov stöld och grovt bedrägeri. Någon bestämd gräns anges inte i förarbetena (prop. 1972:96 s. 13).

Kriteriet särskilt farlig art ger domstolarna möjlighet att ta hänsyn till de varierande förhållanden under vilka illegal spelverksamhet bedrivs eller i framtiden kan komma att bedrivas. I förarbetena anger departementschefen ett exempel på att deltagare lockas på olika sätt till allt djärvare spel eller när verksamheten bedrivs i samband med eller ingår som ett led i annan brottslighet eller annars präglas av en särskild hänsynslöshet gentemot spelarna. Ett sådant fall kan vara ett otillbörligt utnyttjande av skuldsedlar eller checkar som kan antas sakna täckning (prop. 1972:96 s. 13).

Även försök och förberedelse till grovt dobbleri är straffbelagt (16 kap. 14 a § och 17 § samt 23 kap. 1 och 2 § brottsbalken).

I förarbetena uttalas att grovt dobbleri är brott mot svensk lag även om gärningen begås utomlands. Den praktiska effekten av ställningstagandet blir emellertid beroende av de inskränkningar i fråga om svensk jurisdiktion som följer av bestämmelser i 2 kap. brottsbalken om krav på dubbel straffbarhet, dvs. ett krav på att gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten (prop. 1972:96 s. 16).

Medverkan till dobbleri

I 16 kap. 18 § brottsbalken stadgas att ansvar såsom för medverkan under vissa omständigheter ska drabba den som med nyttjanderätt upplåtit en lägenhet utan att inse att lägenheten skulle användas för dobbleri, grovt dobbleri eller försök eller förberedelse till grovt

⁷ Martin Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis med mera, femte upplagan, 2013.

dobbleri men som därefter får vetskap om att sådan verksamhet bedrivs i lägenheten. För straffbarhet krävs att den som upplåtit lägenheten underlåter att göra vad som skäligen kan begäras av honom för att få upplåtelsen att upphöra.

Samtidigt som stadgandet om medverkan till dobbleri infördes intogs i jordabalken en ny grund för förverkande av hyresrätt, avsedd bl.a. för det fall att dobbleribrott förövats i en lägenhet. Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp hyresavtalet om lägenheten helt eller till väsentlig del används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del (12 kap. 42 § första stycket 9 och 43 § jordabalken). Motsvarande bestämmelse finns numera i 7 kap. 18 § 8 och 22 § bostadsrättslagen (1991:614). Detta innebär att gränsen för upplåtarens möjlighet att få nyttjanderätten förverkad sätter gränsen för tillämpningsområdet av straffbestämmelsen. Om hyresvärden saknar möjlighet att få nyttjanderätten att upphöra finns det heller inte möjlighet att döma honom eller henne för medverkan till dobbleri.⁸

Bestämmelsen kompletterar de allmänna reglerna i 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken om medverkan till brott såvitt avser dobbleri och grovt dobbleri. Syftet med stadgandet är att motverka att lägenheter tillhandahålls för spelklubbsverksamhet. Det ska ge ökat underlag för ingripande mot de personer som inte sällan ligger bakom den brottsliga verksamheten utan att direkt delta i eller synas som organisatörer av själva spelet.

Straffet för medverkan enligt bestämmelsen överensstämmer i princip med straffskalorna för dobbleri och grovt dobbleri. Av 23 kap. 5 § brottsbalken följer dock att straffet vid ansvar för medverkan i vissa fall får sättas under vad som är stadgat för brottet och att i vissa fall ansvar inte alls ska dömas ut. I förarbetena uttalas att utrymmet för en tillämpning av undantagsbestämmelsen när straff mäts ut dock torde vara mycket begränsat (prop. 1979/80:179 s. 28).

⁸ Berggren m.fl., kommentaren till 16 kap. 18 § under rubriken Underlåtenhet att få upplåtelsen att upphöra.

Särskilt om illegala spelautomater

När det gäller nuvarande reglering avser de flesta polisanmälningar som görs av Lotteriinspektionen brott mot lotterilagens bestämmelser om att utan tillstånd anordna automatspel om pengar eller pengars värde. Det framgår i en rapport där Lotteriinspektionen redogör för sitt arbete med att minska utbudet av illegal spel- och lotteriverksamhet.⁹

Lotteriinspektionen har identifierat tre huvudaktörer på den illegala marknaden för spelautomater. Dessa bolag upplåter spelautomater i olika verksamheters lokaler. Enligt Lotteriinspektionens uppfattning sker detta som oftast i kiosker och pizzerior utan utskänkningstillstånd. Det är vanligt att det finns en förutbestämd fördelning av vinsten mellan lokal innehavaren och det utställande bolaget. Vinningen för de parter som är involverade varierar naturligtvis. För att belysa hur vinningen kan se ut redovisar Lotteriinspektionen en dom från Göteborgs tingsrätt den 13 november 2013, mål B 2972-13. Det aktuella avgörandet rörde fyra illegala spelautomater som var uppställda i anslutning till en restaurang. Lokalinnehavaren, som dömdes för brott mot lotterilagen, uppgav i målet att hon fått en behållning om cirka 20 000–40 000 kronor per månad från automaterna. Uppgifterna innebär alltså, om lokal innehavaren och det utställande bolaget delade lika på behållningen, en vinst om 240 000–480 000 kronor per år. En återbetalning på 85 procent resulterar i en bruttoomsättning motsvarande 3 200 000–6 400 000 kronor per år (800 000–1 600 000 kronor per spelautomat och år). Det angivna exemplet illustrerar väl hur lukrativt ett sådant brott mot lotterilagen kan vara och hur stora pengar som omsätts i en sådan illegal verksamhet.

Lotteriinspektionen redogör i rapporten vidare för ett antal domstolsavgöranden och hur de illegala spelautomaterna har utvecklats i takt med att rättsläget klargjorts. En vanlig invändning mot ansvar är enligt Lotteriinspektionen att den aktuella utrustningen inte utgör en spelautomat i lotterilagens mening. I stället hävdas som oftast att det är fråga om ett s.k. EMV-lotteri enligt 21 a § lotterilagen, dvs. ett lotteri som anordnas med hjälp av elektromagnetiska vågor, eftersom

⁹ Lotteriinspektionen, Rapport Uppföljning av Lotteriinspektionens polisanmälningar 2010–2012, 2014-07-08, dnr 13Li7581, s. 7.

spelet förmedlas via internet från en server som finns placerad utomlands.¹⁰

En sådan invändning hade Högsta domstolen att ta ställning till i NJA 2011 s. 858. I målet var fråga om spelmaskiner som via internet var kopplade till en server i Luxemburg som innehöll programvaran för spelen där utgången av spelen avgjordes. Högsta domstolen konstaterade att spelmaskinerna gjorts tillgängliga för allmänheten i den tilltalades affärslokal. Spelmaskinerna var beskaffade som elektroniska spelautomater och de inte kunde användas för något annat än spel. Spelinsatserna betalades i maskinerna. Visserligen hade internetuppkopplingen utgjort länken mellan olika delar i den utrustning som krävts för spel i lokalen, men den kunde inte enligt domstolen anses ha utgjort den förbindande länken mellan anordnaren och spelaren. Mot denna bakgrund fann Högsta domstolen att det hade anordnats automatspel i den aktuella lokalen.

Efter avgörandet från Högsta domstolen har Lotteriinspektionen iakttagit att sådana spelautomater som kan misstänkas utgöra brott mot lotterilagstiftningen genomgått vissa förändringar. T.ex. har det till en sorts automater tillkommit ett tangentbord. En annan typ av automat ger nu spelaren mot betalning möjlighet att surfa på internet. Automaterna har fått namn så som ”SurfExpress” och ”The Surf Craft” för att signalera att användningsområdet är att surfa på internet. Enligt Lotteriinspektionen marknadsförs automaterna som lagliga ”IT-terminaler” där användaren mot betalning har möjlighet att surfa på internet liksom att spela på terminalerna. Lotteriinspektionen har också noterat att det på vissa automater tillkommit nya betalningslösningar. På en sorts automat har det t.ex. lagts till en ytterligare process för deltagande i spel genom att spelaren betalar till personalen på spelplatsen som därefter, med hjälp av en surfplatta eller annan elektronisk utrustning, överför spelkrediter till spelautomaten. För en annan typ av automater finns det nu möjlighet att registrera sig med hjälp av ett spelkonto för att därefter, på en annan automat, kunna logga in sig för spel. Lotteriinspektionens, liksom utredningens, slutsats är att gjorda funktionsförändringar vidtagits för att spelet ska anses förmedlat via elektronmagnetiska vågor enligt 21 a § lotterilagen i syfte att undgå brott mot 54 § första stycket 1 samma lag.¹¹

¹⁰ A.a. s. 10.

¹¹ A.a. s. 19.

24.2.2 Förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelser och brottsbalkens bestämmelser om dobbleri

Den lagstiftning som gällde fram till år 1983 gjorde i princip en skillnad mellan bestämmelserna om dobbleri i brottsbalken och den dåvarande lotteriförordningen på så sätt att "äventyrliga spel" som omfattades av dobbleri inte föll inom lotteriförordningens tillämpningsområde. I och med ikraftträdandet av 1982 års lotterilag, då också bestämmelsen om dobbleri i brottsbalken reviderades, kom lagstiftningen att bli överlappande. I förarbetena uttalas att brottsbalkens dobbleribestämmelser utvidgas till att omfatta i princip alla gärningar som är att bedöma som olovliga lotterier. Endast vissa kvalificerade gärningar torde dock komma att föranleda ansvar enligt brottsbalken. Från brottsbalkens tillämpningsområde undantogs också mindre kvalificerade äventyrliga spel, som dock kan föranleda ansvar enligt lotteriregleringen (prop. 1981/82:170 s. 113).

Bestämmelserna om dobbleri är endast tillämpliga på sådana spel eller liknande verksamhet som anordnas för *allmänheten*. I det här avseendet sträcker sig lotterilagens tillämpningsområde längre i och med att lagen tillämpas på vissa lotterier även om de inte anordnas för allmänheten. Sålunda sägs i 1 § tredje stycket lotterilagen att lagen ska tillämpas på lotterier i form av bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som inte anordnas för allmänheten om spelet anordnas i förvärvssyfte. Det innebär att det t.ex. är straffbart som brott mot lotterilagen att utan tillstånd i förvärvssyfte anordna roulettspel för en liten och sluten krets. Så blir fallet även om spelet med hänsyn till insatsernas värde är att betrakta som äventyrligt. Arrangeras ett sådant spel under former som innebär att det får anses anordnat för allmänheten blir i stället straffbestämmelserna om dobbleri att tillämpa (prop. 1981/82:170 s. 113).

Det ska noteras att det för lotterilagens straffbestämmelser vad gäller att olovligen anordna lotteri är tillräckligt med grov oaktsamhet för att straffansvar ska komma ifråga medan ansvar för dobbleri förutsätter uppsåt.

I förarbetena till nuvarande lotterilag uttalas bl.a. följande om förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelser och bestämmelserna om dobbleri (prop. 1993/94:182 s. 86).

I samband med att den nuvarande lotterilagen (1982 års lotterilag, utredningens anmärkning) trädde i kraft ändrades bestämmelserna i brottsbalken 16 kap. 14 och 14 a §§ om dobbleri. Ändringarna innebar i huvud-

sak att brottsbalkens dobbleribestämmelser utvidgades till att omfatta i princip alla gärningar som är att bedöma som olovliga lotterier. Dock bedömdes endast vissa kvalificerade gärningar komma att föranleda ansvar enligt brottsbalken. Från brottsbalkens tillämpningsområde bortfördes vidare mindre kvalificerade äventyrliga spel som dock kan medföra ansvar enligt lotterilagstiftningen.

Bakgrunden till ändringen var bl.a. en önskan att till brottsbalkens strängare ansvarsbestämmelser hänföra vissa spelformer som endast kunde föranleda ansvar enligt den dåvarande lotterilagstiftningen t.ex. illegal bookmaking i samband med hästkapplöpningar vid sidan av det officiella totalisatorspellet.

Som nämns ovan under rubriken Gemensamma bestämmelser så höjdes straffskalan för brott mot lotterilagen i och med konstruktionen med ett grovt brott. För sådant brott döms till fängelse högst två år medan straffskalan för normalbrottet är böter eller fängelse högst sex månader. I förarbetena anfördes att lotterilagens straffskalor inte behövde medföra någon ändring av straffskalorna för dobbleribrotten. Gränsdragningen mellan straffbestämmelserna om dobbleri i brottsbalken och straffbestämmelserna i lotterilagen behövde inte heller ändras med anledning av den nya gradindelningen och straffbestämmelserna (prop. 1993/94:182 s. 87).

Utredningen har tagit del av Brottsförebyggande rådets statistik vad gäller lagförda brott under åren 2012–2015. Som lagföring räknas förutom dom även strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. Både strafföreläggande och åtalsunderlåtelse antecknas, liksom en dom, i belastningsregistret. Åklagaren kan när det gäller vissa brott och förseelser utfärda ett strafföreläggande i stället för att åtala. Den misstänkte kan då välja mellan att godkänna eller inte godkänna föreläggandet. Om den misstänkte inte godkänner strafföreläggandet väcks åtal vid tingsrätten. En åtalsunderlåtelse innebär att brottet utreds, men det blir varken åtal eller rättegång. En förutsättning för att ge åtalsunderlåtelse är att det står klart att ett brott har begåtts. Oftast är förhållandena sådana att den misstänkte har erkänt aktuell gärning.

Under år 2012 lagfördes inte någon för dobbleri eller grovt dobbleri. Samma år godkändes tre strafförelägganden för brott mot lotterilagen och 77 personer dömdes för sådant brott. I 58 fall utgjorde brott mot lotterilagen huvudbrott. Med huvudbrott avses vid flerfaldig brottslighet den brottstyp som har den strängaste straffskalan av de aktuella brottstyperna.

År 2013 dömdes en person för dobbleri. Fyra strafförelägganden godkändes och 22 personer dömdes för brott mot lotterilagen. I samtliga dessa fall var brott mot lotterilagen huvudbrott.

För dobbleri dömdes en person under år 2014. Två åtalsunderlåtelse beslutades och tre strafförelägganden för brott mot lotterilagen godkändes. För brott mot lotterilagen dömdes också 23 personer. Av dessa totalt 28 fall utgjorde brott mot lotterilagen huvudbrott i 25 av fallen.

År 2015 dömdes tre personer för dobbleri, varav dobbleri var huvudbrott i ett av fallen. En person dömdes för grovt dobbleri som huvudbrott. Samma år beslutades om en åtalsunderlåtelse och fem strafförelägganden godkändes avseende brott mot lotterilagen. 32 personer dömdes för brott mot lotterilagen. I 34 av fallen var brott mot lotterilagen huvudbrott.

Lotterilagens straffbestämmelser och brottsbalkens bestämmelser om dobbleri ligger alltså mycket nära varandra i tillämpningsområde och överlappar varandra i stort. Det kan noteras att lotterilagens straffbestämmelser tillämpats frekvent de senaste åren medan bestämmelserna om dobbleri tillämpats mer sällan. Detta kan till viss del ha sin förklaring i att det för lotterilagens bestämmelser inte uppställs krav på uppsåt och att åklagaren i vissa fall kan ha lättare att visa på grov oaktsamhet. Hela förklaringen kan dock knappast ligga här. Enligt utredningen torde åtminstone en del i förklaringen vara att åklagare i första hand väljer att åtala för brott mot lotterilagen trots att det skulle vara fullt möjligt att åtala för dobbleri.

24.3 Valet av repressiv metod – hur bör en överträdelse av spellagen bemötas?

Hur överträdelser av spellagen ska beivras är en viktig fråga. Detta gäller inte enbart i fråga om de verksamheter som står utanför licenssystemet och bryter mot spellagen t.ex. genom att anordna spel utan tillstånd eller att marknadsföra spel på ett sätt som strider mot främjandeförbudet. Det gäller också de verksamheter som har en licens och som bryter mot regler enligt spellagen, föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av lagen.

I fråga om lämplig repressiv metod för att motverka beteenden i strid med spellagen kan valet sägas stå mellan en kriminalisering eller

en administrativ sanktionsavgift. Det är dessa två sanktionsmöjligheter som tidigare varit föremål för diskussion. Som redovisas nedan i avsnitt 24.3.3 fick Spelutredningen i uppdrag att överväga lämpligheten av att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden. Utredningen har nu fått i uppdrag att lämna förslag till ett administrativt sanktionssystem med en tydlig gränsdragning mot de fall som är kriminaliserade så att dubbelbestraffning inte uppstår.

I det följande redogör utredningen för sanktionsavgifters användningsområde och hur de bör utformas. Därefter redovisas allmänna utgångspunkter för vad som bör vara kriminaliserat. Slutligen överväger utredningen om sanktionsavgifter är en lämplig repressiv metod vid överträdelse av spellagen i något avseende.

24.3.1 Allmänt om sanktionsavgifter, dess användningsområde och utformning

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av ett rättsstridigt beteende. Sanktionsavgifter kan vara repressiva och/eller vinstbegränsande. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Det är antingen tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om sanktionsavgift. Ansvar är vanligtvis strikt, dvs. skyldigheten att betala en avgift uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras. Som huvudregel tillfaller sanktionsavgiften staten. Både beloppens storlek och på vilket sätt som beloppens storlek bestäms varierar (se vidare om detta i avsnitt 24.4.1).

En sanktionsavgift kan användas vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, straff och förverkande. Det viktigaste skälet för att införa sanktionsavgifter har varit att lagstiftaren velat öka efterlevnaden av reglerna inom särskilda områden. Sanktionsavgifter har ofta förmodats föra med sig en effektivisering eftersom de anses erbjuda en snabb, enkel och billig lösning på de problem som beivrandet av regelbrott utgör.

Frågan när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rätts-säkerhet behandlades av regeringen under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 om ändring i brottsbalken [ekonomiska sanktioner vid brott i närings-

verksamhet]). De riktlinjer regeringen i detta sammanhang uppställde har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53 och rskr. 1981/82:328).

Här följer en sammanfattning av de sex principer som enligt regeringen skulle utgöra en god grund för ett sådant avgiftssystem (prop. 1981/82:142 s. 24 f.).

- Sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelse är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall där sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga är fall där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.
- Sanktionsavgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade områden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.
- Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör så långt som möjligt konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen, en parameter som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
- Det bör, beroende på det aktuella rättsområdets natur, särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelse på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga även i dessa fall med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
- Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan

av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelse, kan den vinsteliminering som uppstår genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

- Om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att åläggande av avgiftsskyldighet överlämnas till allmän domstol. I övrigt kan prövningen överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Regeringen har i flera lagstiftningsärenden hänvisat till riktlinjerna (se t.ex. prop. 2007/08:107 Administrativa åtgärder på yrkesfiskets område s. 14 och prop. 2012/13:143 Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna s. 47). Regeringen har vidare hänvisat till riktlinjerna i en skrivelse med generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad (En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79).

När det gäller utformningen av en reglering med sanktionsavgifter ska det också sägas att en naturlig utgångspunkt är vad som anges i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) den 4 februari 1952 jämte tilläggsprotokoll. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag och är därmed direkt tillämplig här i landet. Lagar och föreskrifter får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Även Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner som antogs den 13 februari 1991 ska nämnas. Den riktar sig mot Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

24.3.2 Allmänna utgångspunkter vid val av repressiv metod

Under 1990-talets första hälft utredde Åklagarutredningen vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad (Ett reformerat åklagarväsende, SOU 1992:61). Regeringen ställde sig i allt väsentligt bakom de kriterier för kriminalisering som Åklagarutredningen hade formulerat och uttalade bl.a. följande.

Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. [...] Beträffande vissa förfaranden, såsom t.ex. misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring, vilken har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Sådana gärningar, vilka vanligen är straffbelagda genom bestämmelser i brottsbalken, utgör kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Det kan antas att upprätthållandet av straffansvar för sådana beteenden utgör en viktig grund för att brott i allmänhet anses som en klandervärd handling. Begreppet brott kopplas sålunda samman med handlingar vilka det sedan gammalt råder enighet om att de är förkastliga. En föreskrift om straffansvar blir därigenom en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmänna sidan utan att det också är socialt oacceptabelt (prop. 1994/95:23, Ett effektivare brottmålsförfarande s. 52 f.).

Riksdagen instämde i princip i de uttalanden som gjordes i propositionen (bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40).

I juni 2013 lämnade Straffrättsanvändningsutredningen sitt betänkande Vad bör straffas? (SOU 2013:38). Utredningens uppdrag var bl.a. att ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska vara befogad och att analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten (dir. 2011:31).

I betänkandet påpekade Straffrättsanvändningsutredningen att de repressiva metoder som står staten till buds för att komma till rätta med oönskade beteenden är framför allt straff, sanktionsavgift, vite och återkallelse av tillstånd (s. 537). Liksom Åklagarutredningen menade Straffrättsanvändningsutredningen att kriminalisering som

metod bör användas med försiktighet och att det finns ett intresse av att begränsa användningen av straffrätt (s. 19).

Inom ramen för uppdraget behandlade Straffrättsanvändningsutredningen områden och enskilda straffbud som enligt utredningen lämpade sig för sanktionsväxling, dvs. att ersätta straffet med en administrativ sanktion, t.ex. en sanktionsavgift. När det gäller valet mellan att kriminalisera en handling eller att använda sig av en administrativ sanktionsavgift ansåg Straffrättsanvändningsutredningen att det går en gräns vid fängelsenivå. Det kan inte komma i fråga att använda administrativa sanktioner för att motverka beteenden som vid en straffsanktionering skulle föranleda strängare straff än böter och inte heller för beteenden som kan föranleda näringsförbud (s. 535).

I samband härmed redovisade Straffrättsanvändningsutredningen vissa allmänna överväganden angående val av repressiv metod. Straffrättsanvändningsutredningen anförde att effektivitetshänsyn är ett tungt vägande skäl vid övervägande av vilken repressiv metod som ska användas. Det kan här gälla ökad effektivitet på två sätt. För det första kan effektiviteten öka genom att styrmedlet har bättre genomslagskraft. Med detta menas att den administrativa sanktionen avhåller bättre från det oönskade beteendet än vad straff gör. Enligt Straffrättsanvändningsutredningens mening gör sig detta särskilt gällande i fall där överträdelser i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Många gånger är det svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott och därför också svårt att fälla någon till ansvar (s. 536 f.).

För det andra kan effektivitetshänsyn enligt Straffrättsanvändningsutredningen också ses ur ett resursanvändningsperspektiv. Utredningen anförde i sammanhanget att på vissa områden upptäcks och utreds i stor utsträckning överträdelser i praktiken av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna. Det kan då vara en lämpligare resursanvändning att låta den myndighet som faktiskt upptäcker och utreder överträdelserna också sanktionera dessa. Jämfört med om också t.ex. polis, åklagare och domstol måste engageras i påförande av sanktionen kan förfarandet med en administrativ sanktion vara billigare, enklare och snabbare. Om reaktionen på det oönskade beteendet kan komma snabbare om en myndighet utfärdar

en administrativ sanktion än om det straffrättsliga systemet används torde det dessutom öka sanktionens styrförmåga (s. 537 f.).

I betänkandet behandlar Straffrättsanvändningsutredningen bl.a. också s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar i samband med överväganden om sanktionsväxling, dvs. att minska användningen av straffrätt genom att växla över, helt eller delvis, till andra sanktioner. Med förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar menas bestämmelser som straffbelägger överträdelse av bl.a. krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att t.ex. få bedriva viss verksamhet. Andra exempel är bestämmelser som straffsanktionerar överträdelse av villkor som ett beviljat tillstånd har förenats med. Enligt Straffrättsanvändningsutredningens mening finns det generellt anledning att överväga om inte andra repressiva metoder än straff har bättre handlingsdirigerande förmåga. Utredningen anförde att detta gäller inte minst mot bakgrund av att regleringarna i stor utsträckning avser näringsverksamhet, vilken dessutom i många fall bedrivs av juridiska personer. Att beteendena i allmänhet inte heller präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som klandervärd, talar dessutom emot att använda straffrätten (s. 548).

I en bilaga till betänkandet har Straffrättsanvändningsutredningen angett de författningar som innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar och som utredningen vid en översiktlig bedömning anser bör komma i fråga för överväganden om en sanktionsväxling. I anslutning till varje författning har Straffrättsanvändningsutredningen gett exempel på straffsanktioneringar som bör betraktas som förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. Bland de författningar som upptas i bilagan nämns lotterilagen där 54 § om att olovligen anordna lotteri eller olovligen inneha penningautomat, värdeautomat eller varuspelsautomat anges som exempel. Också lagen om anordnande av visst automatspel omnämns där 3 och 9 §§ om straffsanktionering av att utan tillstånd anordna visst automatspel eller ställa upp en spelautomat i lokal eller på vissa platser ges som exempel.¹²

Straffrättsanvändningsutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

¹² I Straffrättsanvändningsutredningens kartläggning av det specialstraffrättsliga området beskrivs utvecklingen av straffsanktioner bl.a. vad gäller spellagstiftning (lotterilagen och lagen om anordnande av visst automatspel), se s. 266 ff.

24.3.3 Spelutredningens uppdrag och bedömning

Frågan om lagförings- och sanktionsmöjligheter har tidigare varit föremål för utredning. Spelutredningen fick i uppdrag att bl.a. analysera och lämna eventuella förslag om förbättrade och mer ändamålsenliga lagförings- och sanktionsmöjligheter, med beaktande av de förändringar som eventuellt skulle föreslås på spelområdet. Utredningen hade vidare i uppdrag att överväga lämpligheten av att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden. I direktiven angavs att det inom ett flertal andra tillsynsområden finns möjlighet att besluta om sanktionsavgifter i olika former. Direktiven hänvisade särskilt till sanktionsavgifter inom miljötillsynen där sanktionsavgift kan åläggas den som i utövande av näringsverksamhet t.ex. åsidosätter gällande föreskrifter eller påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts (dir. 2007:79).

Spelutredningens bedömning var att införande av sanktionsavgifter, rätt utformade, kan vara en åtgärd som bidrar till en önskad effektivisering och snabba reaktioner på överträdelser av lagstiftningen. Spelutredningen bedömde dock vidare att det inte var lämpligt att ersätta eller komplettera de straffbestämmelser som finns i lotterilagen med sanktionsavgifter. Skälen för ställningstagandet var att Spelutredningen svårigen kunde se att det fanns ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser av lotterilagen inte kan ske på annat sätt än som följd av uppsåt eller oaktsamhet. Åläggande av avgiftsskyldighet borde därför överlämnas till domstol. Dessutom anförde Spelutredningen att överträdelser av lotterilagen kan vara av mycket skiftande svårhetsgrad, vilket också enligt utredningen talade för att avgiftsfrågan borde överlämnas till domstol. Spelutredningen konstaterade därutöver att det saknades en sådan fast och konsekvent praxis för att en konstruktion med sanktionsavgifter skulle kunna komma ifråga. Ett system där tillsynsmyndigheten måste ansöka om avgiftens utdömande hos en domstol bedömdes inte uppfylla behovet av effektivitet och snabbhet (SOU2008:124, s. 390 ff.)

24.3.4 Repressiv metod för den som verkar på spelmarknaden utan tillstånd

Utredningens bedömning: Det ska vara kriminaliserat att utan licens tillhandahålla eller anordna sådant spel som enligt spellagen är licenspliktigt.

I det här avsnittet tar utredningen ställning till om administrativa sanktionsavgifter bör användas i fråga om överträdelse av någon som inte har en licens enligt spellagen. Därefter, i nästa avsnitt, gör utredningen sin bedömning när det gäller licenserade verksamheter som bryter mot spellagen, föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av lagen.

Som framgår i avsnitt 24.2.1 avser de flesta polisanmälningar, när det gäller nuvarande reglering, brott mot lotterilagens bestämmelser om att utan tillstånd anordna automatspel om pengar eller pengars värde. Det ska noteras att Sverige har en tradition av en stram reglering när det gäller just spelautomater. Automatspel som erbjuder vinst i form av pengar, värdebevis, spelpolletter eller liknande var, med undantag på fartyg i internationell trafik, förbjöds fr.o.m. år 1979. I och med ikraftträdandet av nuvarande reglering år 1995 öppnades möjligheten att anordna spel på spelautomater upp något. Förutom när det gäller internationell trafik får tillstånd att anordna spel på värdeautomater numera ges under vissa förutsättningar som anges i 27 § lotterilagen. En sådan förutsättning är att tillstånd bara få lämnas till ett spelföretag som ägs av staten. Det innebär att det endast är Svenska Spel som har tillstånd att anordna sådant spel.

Skälet för den återhållsamma tillståndsregleringen när det gäller automatspel anges i förarbetena framför allt vara att sådant spel kan orsaka betydande problem för många människor. I samband med att nuvarande reglering trädde i kraft anförde regeringen att tidigare erfarenheter visar att automatspel som kan ge vinst i form av pengar har en betydande dragningskraft och att det leder till att förströelsemomentet kommer i skymundan för strävan att få inkomster från spelet. Detta för i sin tur med sig särskilda risker för att spelare drabbas av ekonomisk misär eller andra sociala skadeverkningar. Mot denna bakgrund var regeringens slutsats att det inte kunde komma i fråga att på land tillåta sådant automatspel som bara kan ge vinst i form av pengar. Däremot ansåg regeringen att tillstånd att anordna

spel på värdeautomater kunde tillåtas, men bara under förutsättning att spelet utformades på ett sådant sätt att spelets förströelsekaraktär dominerar framför vinstaspekten och att risken för sociala skadeverkningar minimeras. Regeringen anförde att det vid övervägandena om någon av de då förbjudna spelformerna skulle tillåtas måste beaktas att de inte orsakar sociala skadeverkningar eller andra olägenheter av det slag som motiverade förbud mot sådana spelformer. Med hänsyn härtill fanns det enligt regeringen anledning att gå fram med stor försiktighet (prop. 1993/94:182 s. 30 f.).

Utredningen föreslår inte några ändringar avseende regleringen av penningautomater. Det ska enligt utredningen således fortfarande vara förbjudet att tillhandahålla och anordna spel på sådana annat än vid spel på fartyg i internationell trafik (se avsnitt 15.1). När det gäller varuspels- och värdeautomater innebär utredningens förslag, med några få undantag, inga förändringar jämfört med dagens reglering (se avsnitt 13.1.1 respektive 12.4). Med hänsyn till de sociala skadeverkningar som är förknippade med automatspel, kvarstår därmed en fortsatt stram reglering på området.

Ett viktigt syfte med spellagen och sanktionssystemet är, mot bakgrund av det nu sagda, att så långt som möjligt söka hindra förekomsten av illegala spelautomater i vårt samhälle och de negativa konsekvenser som dessa för med sig. Utredningen har då i synnerhet illegala penning- och värdeautomater i åtanke.

Ett annat viktigt ändamål med sanktionssystemet är att försöka skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens. Här avses inte bara de aktörer som står bakom de illegala spelautomaterna utan alla de aktörer som saknar tillstånd men som trots det riktar sin verksamhet mot den svenska spelmarknaden. Sådan otillbörlig konkurrens kan fortsatt förväntas via främst via internet.

Det sanktionssystem som föreslås bör alltså framför allt ha fokus på att dels åstadkomma en minskning av antalet illegala spelautomater, dels avhålla verksamheter utan licens från att tillhandahålla och anordna spel på internet till svenska kunder.

Som redovisas ovan anförde Straffrättsanvändningsutredningen i sitt betänkande att det vid valet mellan att kriminalisera en handling eller att använda sig av en administrativ sanktionsavgift går en gräns när straffet för en överträdelse ligger på fängelsenivå. I allmänhet talar man om att ett brott befinner sig på fängelsenivå när böter inte är en tillräckligt ingripande åtgärd. En straffvärdebedömning och

beaktande av övriga faktorer som har betydelse för straffmätningen har då lett till slutsatsen att fängelse – eller en påföljd som fängelse kan bytas ut mot, t.ex. en villkorlig dom – ska väljas.¹³ Med andra ord kan det enligt Straffrättsanvändningsutredningen inte komma i fråga att använda administrativa sanktioner för att motverka beteenden som vid en straffsanktionering skulle föranleda strängare straff än böter. Utredningen instämmer i Straffrättsanvändningsutredningens bedömning.

Den nuvarande straffskalan för brott mot lotterilagen är böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt döms till fängelse i högst två år. Redan enligt nuvarande reglering finns det således utrymme att döma till en påföljd som ligger på fängelsenivå. Som anförs vidare i avsnitt 24.7.2 anser utredningen att det finns goda skäl för att skärpa straffskalan för brott mot spellagen jämfört med straffskalan enligt dagens reglering. Enligt utredningens uppfattning ska således en överträdelse av spellagen anses vara så straffvärd att en administrativ sanktionsavgift redan på den grunden är utesluten. Detta är enligt utredningen det tyngsta argumentet mot att införa en administrativ sanktionsavgift. I det följande lyfts också andra skäl fram – både för och mot – att använda sig av en administrativ sanktionsavgift som repressiv metod på området.

En aspekt som till viss del talar för att en sanktionsavgift bör användas är ökad effektivitet från ett resursanvändningsperspektiv. Det är i praktiken endast Lotteriinspektionen som i dag upptäcker misstänkta överträdelser av lotterilagen. De flesta av polisanmälningarna avser misstänkta brott som omfattas av lotterilagens bestämmelser om automatspel. De polisanmälningar som görs föregås av noggranna kontroller och i förekommande fall också av provspel av de automater som påträffats. Lotteriinspektionen bifogar alltid en kontrollrapport till polisanmälan som, i de allra flesta fall, utförligt och i detalj beskriver hur kontrollanten har fått inloggningsuppgifter eller på annat sätt kunnat påvisa att illegalt spel förekommer. Det förekommer också att det därutöver görs ytterligare utredning för att närmare kunna ange vem som anordnar spelet eller vem som är innehavare av den aktuella lokalen.

Trots ett gediget underlag till de polisanmälningar som görs visar Lotteriinspektionens rapport att endast 15 procent av anmälningarna

¹³ Se t.ex. Martin Borgeke och Mari Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, 2016, s. 46.

som gjordes under åren 2010–2012 medförde att åtal väcktes. Polis- och åklagarmyndigheter beslutade att lägga ned förundersökningen i 63 procent av fallen. Det vanligast förekommande var att förundersökningen lades ned av polismyndighet (78 procent av samtliga nedläggningsbeslut).¹⁴ Ett fall gällde polisanmälan av en företrädare för ett bolag avseende misstanke om brott mot lotterilagen med alternativ brottsrubricering dobbleri eller grovt dobbleri. Till polisanmälan bifogades en lista på ett sjuttiofem spelplatser där det enligt Lotteriinspektionen fanns utställda illegala spelautomater från företrädaren av bolaget. Polisanmälan gjordes den 9 januari 2012 och lades ned den 24 oktober 2013 efter beslut av Malmö åklagarkammare. I beslutsmotiveringen angavs att det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen eftersom brottet under rådande förutsättningar inte gick att utreda.

Här skulle det kunna argumenteras för att det blir en mer effektiv resursanvändning om tillsynsmyndigheten, dvs. för närvarande Lotteriinspektionen, på egen hand skulle utreda och sanktionera överträdelser av spellagen. Det skulle inte bara snabba på ett beslut utan också, troligtvis, leda till att ett större antal överträdelser sanktionerades.

En sak som dock talar emot det nu sagda är att det är svårt att se att det föreligger ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser, t.ex. när det gäller illegala spelautomater, inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Med hänsyn härtill är det lämpligt att avgiftsskyldigheten överlämnas till allmän domstol. Detta var något som Spelutredningen lyfte fram som ett argument mot att införa sanktionsavgifter på området. Dessutom kan ses i domar att den tilltalade som oftast kommer med invändningar som kräver en särskild bedömning av vad som ska anses utgöra en illegal spelautomat. Just med hänsyn till att avgörandet om en överträdelse ägt rum eller inte i många fall kräver relativt ingående bedömningar talar alltså mot att en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna ska åta sig uppgiften. Även om tillsynsmyndigheten skulle anförtros att besluta om sanktionsavgift måste ett sådant beslut alltid kunna överklagas. Det ligger då nära till hands att anta att bl.a. de fall som gäller illegala spelautomater ändå som oftast i slutänden får prövas av domstol. Därmed skulle förfarandet knappast bli

¹⁴ Rapport Uppföljning av Lotteriinspektionens polisanmälningar 2010-2012, 2014-07-08, s. 49.

snabbare eller billigare. Det är också tydligt att ett sådant exempel som nämns ovan, där det var fråga om alternativ misstanke om dobbleri eller grovt dobbleri, avser en sådan hög svårighetsgrad att det är helt uteslutet att en tillsynsmyndighet påför en sanktionsavgift.

Spelutredningen anförde också, som ett argument mot sanktionsavgifter, att överträdelser av lotterilagen kan vara av mycket skiftande svårighetsgrad. Även denna bedömning delar utredningen.

Vad som vidare kan lyftas fram som ett argument för att införa en administrativ sanktionsavgift är att en sådan oftast kan ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Framför allt kan det vara svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott och därför också svårt att fälla någon till ansvar. Utredningen ser inga särskilda problem med att peka ut en fysisk person i brottsutredningar som gäller fysiskt illegalt spel i Sverige, däribland illegala spelautomater. Däremot skulle detta möjligen kunna göras gällande för verksamheter som anordnar och tillhandahåller spel på internet utan att ha en licens för det. Samtidigt kan det antas att det i dessa fall många gånger kommer att röra sig om utländska bolag. Möjligheterna att verkställa sanktionsavgifter utomlands är begränsade, vilket alltså talar mot att införa en sanktionsavgift. När det däremot gäller att verkställa ett bötesstraff är möjligheterna till det relativt goda.¹⁵

Det bör i detta sammanhang sägas något om bestämmelser om lagföring och närvaro, eftersom det kan förväntas att personer som bor utomlands inte i någon större utsträckning frivilligt kommer att inställa sig inför domstol här. Enligt bestämmelserna i rättegångsbalken kan ett mål avgöras trots att den tilltalade har inställt sig endast genom ombud eller uteblivit om saken kan utredas tillfredsställande och bl.a. under förutsättning att det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst sex månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening (se 46 kap. 15 a § första stycket 1). Att få en person överlämnad till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder kräver att den eftersökte

¹⁵ Se lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottdomsdom och lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen.

är häktad på sannolika skäl misstänkt för brottet och det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (se 3 § förordningen [2003:1178] om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder).

Det är alltså tydligt att det finns särskilda svårigheter när det gäller att lagföra personer som befinner sig utomlands och därifrån tillhandahåller spel på internet utan en licens – alldeles oavsett om sanktionssystemet innebär en administrativ sanktionsavgift eller ett straffrättsligt förfarande. Utredningen anser dock att allvaret i att anordna eller tillhandahålla spel utan licens bör markeras genom att det ska vara kriminaliserat. En kriminalisering ger tyngd i budskapet, både till aktörer inom och utom landet, att spel som omfattas av spellagens regler kräver en licens.

Härutöver bör noteras att det i andra tillståndsregleringar, som enligt utredningen är jämförbara med den nu föreslagna spellagen, är kriminaliserat att utan tillstånd t.ex. sälja varor som kräver särskilt tillstånd. Utredningen tänker här exempelvis på alkohollagen (2010:1622) och lagen (2009:366) om handel med läkemedel.¹⁶

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att det bör vara kriminaliserat att tillhandahålla och anordna spel utan en licens. Det starkaste argumentet för utredningens ställningstagande är att straffet för en sådan överträdelse ligger på fängelsenivå och att det därför är uteslutet att använda sig av en administrativ sanktionsavgift. Också i övrigt får en kriminalisering anses vara den mest lämpliga repressiva metoden.

24.3.5 Överträdelser av licenshavare

Utredningens bedömning: Ett spelföretag som överträder spellagen, villkor eller föreskrifter meddelade enligt lagen ska kunna påföras en administrativ sanktionsavgift.

¹⁶ Se t.ex. 11 kap. 3 § 1 alkohollagen där det anges att den som uppsåtligen eller av oaksamhet säljer sprit eller alkoholdrycker utan tillstånd enligt lagen döms för olovlig försäljning av alkohol till böter eller fängelse högst två år och 9 kap. 1 § 1 lagen om handel med läkemedel där det sägs att den som uppsåtligen eller av oaksamhet utan tillstånd bedriver detaljhandel eller partihandel med läkemedel döms till böter eller fängelse i högst ett år om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

I fråga om spelföretag – dvs. ett företag som har en svensk spellicens – som bryter som bryter mot spellagen, föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av lagen gör utredningen bedömningen att det är lämpligt med en sanktionsavgift. Att endast meddela en anmärkning eller en varning är oftast inte tillräckligt. För att det ska vara kännbart för det spelföretag som gör en regelöverträdelse bör det därför finnas möjlighet att besluta om en sanktionsavgift.

24.4 Sanktionsavgift

Utredningens förslag: Om ett spelföretag fått en varning eller en anmärkning, får Spelmyndigheten även besluta att spelföretaget ska betala en sanktionsavgift.
Avgiften tillfaller staten.

I avsnitt 24.3.5 har utredningen gjort bedömningen att det är lämpligt att ett spelföretag som bryter mot spellagen, villkor eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen påförs en sanktionsavgift.

Regeringen har uttalat att det i viss utsträckning kan överlåtas till förvaltningsmyndigheter som är verksamma på ett visst område att påföra en sanktionsavgift. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten är beroende av om överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för skönsmässiga bedömningar (prop. 198/82:142 s. 25).

Eftersom en sanktionsavgift ska påföras när objektiva förutsättningar för detta föreligger ser utredningen inga hinder mot att Spelmyndigheten beslutar om sanktionsavgift i stället för en domstol. Spelmyndigheten är också den myndighetsaktör som genom sin tillsynsverksamhet bäst känner till spelmarknadens aktörer och som därför har lättast att kunna upptäcka överträdelser och omgående kunna beivra dessa.

24.4.1 Avgiftens storlek

Utredningens förslag: Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av verksamhetens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

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

För ett spelföretag som även driver annan verksamhet än den tillståndspliktiga enligt spellagen ska omsättningen avse endast spelverksamhet i Sverige/på den svenska marknaden.

När sanktionsavgiften fastställs, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

Sanktionsavgifter förekommer inom en mängd olika områden och beloppens storlek och hur storleken bestäms varierar. I vissa lagar anges ett bestämt belopp för varje överträdelse. Ett exempel på en sådan sanktionsavgift är den som Skatteverket tar ut om det vid tillsyn eller kontrollbesök framkommer att den som är skyldig att använda kassaregister inte fullgör denna skyldighet. Sanktionsavgiften uppgår till 12 500 kronor för varje kontrolltillfälle (här benämnd kontrollavgift, se 50 kap. 1 § 1 och 2 § första stycket skatteförfarandelagen [2011:1244]). I andra regleringar anges ett beloppsintervall inom vilket sanktionsavgiften ska bestämmas. En sådan bestämmelse finns exempelvis i fiskelagen (1993:787). Där framgår att avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 500 000 kronor (50 a § andra stycket). Avsikten här är att en sanktionsavgift i vissa fall ska kunna differentieras i förhållande t.ex. ett fartygs storlek eller motorstyrka eller utifrån fångstvärdet (prop. 2013/14:184 s. 82). I produktsäkerhetslagen (2004:451) finns också en bestämmelse som anger ett beloppsintervall inom vilket sanktionsavgiften ska bestämmas. Enligt 40 § ska sanktionsavgiften fastställas till lägst fem tusen kronor och högst fem miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning. Skälet till att bestämmelsen anger ett så brett beloppsspann är att överträdelser av produktsäkerhetslagen kan vara av högst varierande art och karaktär. Mot denna bakgrund har lagstiftaren ansett det angeläget att en

sanktionsavgift ska kunna bestämmas till såväl blygsamma som avsevärda belopp (prop. 2003/04:121 s. 159). En liknande bestämmelse finns i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter (se 26 §). Beloppintervallerna anges i den bestämmelsen till lägst fem tusen kronor och högst 50 miljoner kronor. I några lagar på finansområdet som bygger på EU-direktiv ska sanktionsavgiften, när det gäller företag, bestämmas till lägst 5 000 kronor medan det högsta beloppet ska fastställas genom en beräkning av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår, den vinst som företaget fått till följd av regelöverträdelsen eller de kostnader som företaget undvikit till följd av regelöverträdelsen (se t.ex. 15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).¹⁷

Utredningen ser framför sig att överträdelser av spelföretag kan komma att vara av varierande art. Det är alltså angeläget att en sanktionsavgift kan bestämmas till såväl låga som, i de mest flagranta fallen, till höga belopp. Utredningen anser att det är lämpligt att bestämma sanktionsavgiften inom de avgiftsnivåer som anges i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. En sanktionsavgift ska alltså kunna bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Precis som när det gäller bestämmelser om sanktionsavgift i produktsäkerhetslagen och lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter bör avgiften inte få överstiga tio procent av verksamhetens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Om överträdelsen har skett under verksamhetens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, bör omsättningen få uppskattas. Det kan tänkas att många spelföretag som söker licens i Sverige också har licenser i andra länder och/eller driver annan typ av verksamhet. I ett sådant fall bör omsättningen endast avse spelverksamheten på den svenska marknaden.

I likhet med vad som gäller på andra områden bör det i spellagen anges att det vid sanktionsavgiftens bestämmande ska tas särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått.

¹⁷ Enligt den angivna bestämmelsen i lagen om bank- och finansieringsrörelse sägs i första stycket att sanktionsavgiften för ett kreditinstitut ska fastställas till högst 1. tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår, 2. två gånger den vinst som institutet erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller 3. två gånger de kostnader som institutet undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

24.4.2 Begränsningar i avgiftsskyldigheten

Utredningens förslag: För överträdelse som omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud som har meddelats enligt spellagen ska någon sanktionsavgift inte dömas ut.

Av avsnitt 23.7 framgår att Spelmyndigheten får avstå från ett ingripande mot ett spelföretag om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, om företaget gör rättelse eller om någon annan myndighet vidtagit åtgärder mot företaget och dessa åtgärder bedöms tillräckliga. Om någon av dessa omständigheter är för handen kan alltså Spelmyndigheten avstå från att påföra sanktionsavgift med anledning av samma överträdelse.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Motsvarande undantag görs i lagen beträffande området för det straffrättsliga ansvaret. Bestämmelsen är föranledd av att dubbla sanktioner, vite och sanktionsavgift inte bör förekomma för samma gärning.

24.5 Förseningsavgift

Utredningens förslag: Om ett spelföretag inte i tid lämnar de upplysningar som det är skyldigt att lämna enligt föreskrifter som Spelmyndigheten har meddelat med stöd av spellagen, får Spelmyndigheten besluta att spelföretaget ska betala en förseningsavgift med högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

På finansmarknadsområdet ges Finansinspektionen som regel en möjlighet att besluta om förseningsavgift om ett finansiellt företag underlåter att lämna uppgifter i enlighet med föreskrifter som Finansinspektionen har meddelat. Systemet med förseningsavgifter motiveras med att det blir administrativt mer lätthanterligt för Finansinspektionen än att regelmässigt tillgripa vitesföreläggande (prop. 2002/03:139 s. 388).

Enligt den föreslagna spellagen ska ett spelföretag lämna upplysningar bl.a. om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som Spelmyndigheten begär. För att säkra att Spelmyndigheten får den information från spelföretag som erfordras för tillsynsverksamheten krävs ett snabbt och effektivt sanktionssystem när ett spelföretag inte uppfyller sin upplysningsskyldighet. Utredningen finner att det är en lämplig ordning också på spelområdet att det införs en möjlighet för Spelmyndigheten att påföra en förseningsavgift. Liksom när det gäller Finansinspektionen anser således utredningen att det är lämpligt med ett system med förseningsavgifter också för Spelmyndighetens vidkommande. I spellagen bör därför en bestämmelse som utformas på motsvarande sätt som i lagar på finansmarknadsområdet tas in. Förseningsavgiften bör få uppgå till högst 100 000 kronor. Avgiften ska tillfalla staten.

24.6 Betalning av sanktionsavgift och förseningsavgift

Utredningens förslag: Sanktionsavgift och förseningsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

Spelmyndighetens beslut om sanktionsavgift eller förseningsavgift får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser, om avgiften inte har betalats inom den tid som angetts i beslutet.

Om sanktionsavgift eller förseningsavgift inte betalas i tid, ska Spelmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning.

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

När det gäller verkställighet av ett beslut om sanktionsavgift eller förseningsavgift bör avgiften betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Om betalning inte sker inom föreskriven tid, ska Spelmyndigheten lämna den obetalda avgiften till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Spelmyndighetens beslut får då verkställas utan föregående dom eller utslag. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. i lagen om bank- och finansieringsrörelse (15 kap. 11–14 §§) och lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter (29–30 §§).

En avgift som har beslutats bör falla bort om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften vunnit laga kraft.

24.7 Straffrättsliga bestämmelser

Utredningens förslag: 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. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i sådant spel döms för främjandebrott till böter eller fängelse i högst två år.

Straffriheten för ringa brott tas bort.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet anordnar pyramidspel döms för olagligt anordnande av pyramidspel till böter eller fängelse högst två år.

Om ovanstående brott begåtts uppsåtligen och är grovt döms för grovt brott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning 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.

Försök och förberedelse ska vara straffbart för olovlig spelverksamhet, grovt brott.

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.

Straffbestämmelserna om dobbleri, grovt dobbleri och medverkan till dobbleri i 16 kap. 14, 14 a och 18 §§ brottsbalken ska upphävas.

Utredningens bedömning: Även om straffbestämmelserna om dobbleri och grovt dobbleri i brottsbalken kvarstår ska straffskalan för olovlig spelverksamhet vara böter eller fängelse i högst två år. Straffet för grovt brott ska vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Utredningen har i avsnitt 24.3.4 redovisat sina överväganden i fråga om vilken repressiv metod som bör användas i de fall en spelanordnare utan en licens bryter mot spellagens bestämmelser. Slutsatsen är att klart övervägande skäl talar för att det ska vara olagligt att tillhandahålla och anordna spel utan tillstånd. Enligt utredningens uppfattning bör alltså grunden i ett skydd för spelföretag (dvs. företag som har en svensk licens) mot otillbörlig konkurrens vara kriminalisering.

Den straffrättsliga huvudbestämmelsen bör ta sikte på de illegala aktörer som anordnar och tillhandahåller spel till svenska spelkunder utan att ha en licens för det. Som ett komplement till en sådan bestämmelse ska det också vara straffbart att främja olagliga spel. Det ska vidare vara kriminaliserat att utan medgivande av ett spelföretag sälja spel, ta emot insatser eller förmedla vinster som omfattas av dennes licens samt att anordna pyramidspel. I avsnitt 24.14.1 föreslår utredningen också att det ska vara kriminaliserat att förmedla betalning för insatser eller vinster till eller från olicenserade spel.

Vid sidan av dessa kriminaliseringar, vars huvudsyfte i princip är att hålla olicenserade aktörer utanför den svenska marknaden, ger utredningen ett förslag till ett särskilt spelfuskbrott i avsnitt 24.9. Syftet med det brottet är att kunna ingripa mot s.k. matchfixning och annat fusk som kan förekomma i samband med spel.

24.7.1 Huvudbrottet – det ska vara olagligt att utan en licens anordna och tillhandahålla spel

Enligt lotterilagen är det i dag straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordna ett lotteri. En bestämmelse med liknande innehåll ska införas i spellagen. Bestämmelsen ska utformas så att det tydligt framgår att straffansvaret omfattar den som utan licens tillhandahåller eller anordnar spel i Sverige eller annars i Sverige möjliggör deltagande i spel för svenska kunder.

I Norge är det förbjudet att organisera, marknadsföra och förmedla sådana spel som omfattas av tillståndskrav. Till att börja med omfattar förbudet norska aktörer som erbjuder lotterier och spel om pengar på internet från en server som finns lokaliserad i Norge, oavsett om verksamheten nyttjar en norsk, utländsk eller internationell domän. Förbudet är oberoende av om spelerbjudandet är tillgängligt för personer i Norge eller utanför landet. Härutöver omfattar också förbudet både norska och utländska spelaktörer som väsentligen har sin verksamhet utanför Norge och som särskilt inriktar sin verksamhet mot kunder i Norge. För att ett spelerbjudande ska anses riktat mot Norge ska ett eller flera av följande villkor/kriterier vara uppfyllt/uppfyllda.

- webbsidan med spelerbjudande erbjuder norrmän att delta,
- verksamheten bakom webbsidan är norsk eller har någon annan anknytning till Norge,
- verksamheten har fysiska personer som är representanter i Norge ("personlege representanter" eller "personal representative"),
- webbsidan är på norska och erbjuder kundservice på norska,
- webbsidan är organiserad på ett sådant sätt att förbudet mot betalningsförmedling för spel utan tillstånd kringgås,
- webbsidan erbjuder spel i norsk valuta,
- webbsidan erbjuder vadslagning på norska fotbollsmatcher eller andra norska vadslagningsobjekt,
- intäkterna eller del av avkastningen går till norska medborgare, företag eller organisationer, eller
- spelverksamheten aktivt riktar in sig på den norska spelmarknaden på andra sätt, t.ex. genom marknadsföring i diverse norsk media och genom att använda norska talespersoner och ambassadörer.

Utredningen föreslår att det i spellagen anges att den som uppsåtligt 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 ska dömas för olovlig spelverksamhet. I fråga

om exempelvis en webbsajt som kan åtkommas från Sverige möjliggör deltagande i spel för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här bör liknande kriterier enligt norsk rätt beaktas. En bedömning av omständigheterna måste göras i varje enskilt fall.

Det bör framhållas att straffbestämmelsens tillämpningsområde naturligtvis inte omfattar det fallet att en person från Sverige reser utomlands och där deltar i spel.

I spellagen bör det vidare intas en bestämmelse för grova fall av olovlig spelverksamhet. I lagtexten bör ges exempel på kriterier som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Det bör då enligt utredningen beaktas särskilt om gärningen ingått i en brottslighet som utövats yrkesmässigt och systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Ett exempel på när brottsligheten kan bedömas vara av särskilt farlig art är när det spel som anordnas eller tillhandahålls särskilt riktas mot personer under 18 år.

De omständigheter som föreslås som skäl för att ett brottsligt förfarande ska anses som grovt ger närmast vid handen att det krävs ett uppsåtligt handlande. Att det skulle vara fråga om tillhandahållande eller anordnande av spel i en sådan stor skala eller med en sådan yrkesmässig inriktning låter sig knappast förenas med brist på uppsåt. Eftersom utrymmet för ett grovt oaktsamt brott i praktiken alltså är obefintligt ska bestämmelsen om grova brott inte omfatta oaktsamma brott (jfr. prop. 2004/05:126 s. 36).

Som framgår nedan föreslår utredningen bl.a. att bestämmelserna om dobbleri och grovt dobbleri enligt 16 kap. 14 och 14 a §§ brottsbalken ska upphävas. I stället ska de centrala straffbestämmelserna som gäller spel finnas i spellagen. Grovt dobbleri är i dag enligt 16 kap. 17 § brottsbalken straffbelagt på försöks- och förberedelsestadiet (om de bakomliggande skälen; se prop. 1972:96 s. 14 f.). Utredningen anser att samma ordning bör råda när det gäller olovlig spelverksamhet, grovt brott. Sådant grovt brott ska således vara straffbart också på försöks- och förberedelsestadiet.

24.7.2 Straffskalor

I avsnitt 24.7.6 föreslår utredningen att straffbestämmelserna om dobbleri i brottsbalken ska upphävas. I stället ska all spelrelaterad brottslighet finnas samlad i spellagen. Att bestämmelserna om dobbleri upphävs syftar alltså inte till att avkriminalisera dess tillämpningsområde utan i stället att straff ska dömas ut enligt spellagen. Det är mot denna bakgrund lämpligt att straffskalan för brott mot spellagen är densamma som gäller i dag för dobbleri av normalgraden. Det innebär att straffskalan ska vara böter eller fängelse högst två år. För grovt brott föreslår utredningen en straffskärpning på så sätt att straffskalan ska vara lägst sex månader och högst sex år.

Även om bestämmelserna om dobbleri skulle vara kvar, och det således fortsättningsvis skulle finnas överlappande straffbestämmelser i brottsbalken och i spellagen, föreslår utredningen samma straffskala som den nu nämnda. Skälen för utredningens ställningstagande redovisas i det följande.

En grundläggande utgångspunkt för utformningen av straffskalor är brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. När man ska tilldela ett visst brott en straffskala måste man också göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och av hur allvarliga dessa är.¹⁸ Principerna om proportionalitet och ekvivalens gör sig gällande såväl när straffskalans minimum som maximum bestäms som när gränserna för de olika graderna av ett visst brott ska utformas. Principerna kommer till uttryck i den centrala bestämmelsen om straffmätning i 29 kap. 1 § brottsbalken. De kan beskrivas så att straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt (ekvivalens).¹⁹

Straffskalan för brott av normalgraden enligt lotterilagen är böter eller fängelse högst sex månader. Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år (54 §). Straffskalan utvidgades i och med ikraftträdandet av nuvarande lotterilag. Tidigare var straffet böter eller fängelse i högst ett år. I förarbetena hänvisades till att det fanns förutsättningar för att göra straffbestämmelserna mer flexibla. Den snabba

¹⁸ Påföljd för brott (SOU1986:14) s. 153.

¹⁹ Straffskalan för mord (SOU 2007:90) s. 129 samt Martin Borgeke och Mari Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, s. 38 f.

tekniska utvecklingen på exempelvis dator- och teleområdet hade gjort att det fanns goda möjligheter att olovligen anordna spel och lotterier som kunde omsätta stora belopp och förorsaka enskilda stora förluster samtidigt som anordnarna gavs stor ekonomisk vinning. Det ansågs därmed finnas ett utrymme för ett grovt brott med en strängare straffskala (prop. 1993/94:182 s. 86 f.).

Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att straffskalan höjs på nytt i och med den nya spellagen. Det finns, till att börja med, enligt utredningen ett utrymme för att höja straffskalan redan enligt nu gällande lagstiftning. Utredningen har här särskilt brott som gäller anordnande och tillhandahållande av spel på illegala spelautomater i åtanke – vilket är det brott mot lotterilagen som är det mest frekvent anmälda av Lotteriinspektionen. Spel på automatspel anses föra med sig särskilda risker för att spelare drabbas av ekonomisk misär eller andra sociala skadeverkningar (prop. 1993/94:182 s. 30). Samtidigt kan det vara en lukrativ inkomstkälla för anordnarna. I de mer kvalificerade fallen är tanken bakom uppägget av lagstiftningen att en ansvarstalan om dobbleri ska föras. Det har dock visat sig att en sådan ansvarstalan förs mycket sällan. Även med beaktande av att det finns möjlighet att lagföra för dobbleri skulle en höjd straffskala understryka allvaret i t.ex. brottslighet som avser anordnande av spel på illegala spelautomater.

Härtill utgör den tekniska utvecklingen åter igen ett starkt argument för en högre straffskala – särskilt när nu spelmarknaden öppnas upp med ett licenssystem. Internet erbjuder stora möjligheter att – både lovligen och olovligen – tillhandahålla och anordna spel till svenska kunder. En verksamhet som står utanför licenssystemet kan undandra sig att betala de skatter och avgifter som följer med en licens liksom att följa de regler till skydd för sociala intressen som verksamheter med licens underkastar sig. Anordnande och tillhandahållande av olagliga spel kan leda till att betydande inkomster hamnar utanför Sverige – samtidigt som det kan ge stor ekonomisk vinning åt anordnarna. Detta sker på bekostnad av bl.a. svenska spelare som inte får det skydd när det gäller spelansvar som följer av spellagen. Ett brott mot spellagen bör således ses som ett allvarligt brott. Här finns stora likheter med ekonomisk brottslighet som t.ex. penningtvättsbrott där straffskalan är fängelse högst två år och för grovt brott fängelse lägst sex månader högst sex år.

Olika brott kan komma att skilja sig åt i svårhetshänseende och straffskalan bör då ge utrymme för den differentiering som är motiverad. Mot denna bakgrund bör straffskalan för brott mot spellagen anges till böter eller fängelse i högst två år. Det kommer att innebära att straffskalan ligger i paritet t.ex. med miljöbalkens straffbestämmelse om otillåten miljöverksamhet. Enligt 29 kap. 4 § miljöbalken ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs enligt balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, dömas till just böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan kommer vidare att harmonisera med den som gäller för bestämmelsen om olovlig försäljning av alkohol där bl.a. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer sprit eller alkoholdrycker utan tillstånd eller annars i strid med lagen döms till böter eller fängelse i högst två år (11 kap. 3 § 1 alkohollagen). Det är enligt utredningens mening fullt rimligt att straffskalan för normalbrottet i spellagen ligger på samma nivå som för brotten otillåten miljöverkan och olovlig försäljning av alkohol.

För grovt brott bör straffskalan vara fängelse lägst sex månader högst sex år. Det ger enligt utredningen det utrymme som behövs för att differentiera olika grova gärningar. Utredningen föreslår i avsnitt 24.9 att ett nytt spelfuskbrott införs och att straffskalan för det grova brottet ska vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det är enligt utredningen lämpligt med samma straffskala för grovt olovlig spelverksamhet. Det innebär för övrigt samma straffskala som för olovlig försäljning av alkohol, grovt brott.

Nuvarande ventil för ringa fall tas bort

Nuvarande reglering

Av 54 § tredje stycket lotterilagen framgår att i de fall brottet enligt nämnda paragraf är att bedöma som ringa, döms inte till ansvar. Av förarbetena (prop. 1993/94:182 s. 87) anges att exempel på fall som är att bedöma som ringa är när det ekonomiska värdet av insatserna är obetydligt, liksom att den ekonomiska vinning någon gjort är försumbar. Någon ytterligare vägledning avseende bedömningen av

ringa brott anges inte i förarbetena utan vägledning får i stället sökas i domstolspraxis.

Praxis

Straffriheten för ringa brott har tidigare medfört att illegalt automatspel i en del fall bedömts som ringa. En omständighet som enligt praxis har medfört att brottet bedömts som ringa, har varit att åtalet avsett en kortare tid. Hovrätten för Västra Sverige har i dom den 14 januari 2013, mål B 2273-12, uttalat, att den tid som ett innehav av automatspel eller anordnande av lotteri utan tillstånd pågått, har betydelse för bedömningen om en gärning kan anses som ringa, men att omständigheten inte ensam är avgörande. Domstolen anger att detta även framgår av rättsfallet NJA 2011 s. 858. Högsta domstolen anger inte i det rättsfallet på vilka skäl brottet inte skulle bedömas som ringa. Det kan dock konstateras att domstolen dömde en person som hade ställt upp fyra spelautomater i sin affärslokal för brott mot lotterilagen trots att åtalet avsåg endast en dag. Av avgörandet framgår inte storleken på de insatser som hade gjorts på spelautomaterna eller hur stor ekonomisk vinning personen som ställt upp automaterna i lokalen hade gjort. Högsta domstolen tycks således inte ha fäst något avseende vid detta i sin bedömning.

Svea hovrätt har i dom den 20 maj 2013 i mål B 8878-12 angett att utrymmet för att ett brott mot lotterilagen ska anses som ringa är mycket begränsat när det är fråga om en uppsåtlig överträdelse. I dom den 18 oktober 2012 i mål B 2310-12 har Hovrätten för Västra Sverige uttalat att för det fall delar av brottet är preskriberat ska rätten vid sin bedömning beakta även denna tid vid bedömningen av om gärningen kan anses som ringa. Vid bedömningen av om ringa brott förelegat, har Göta hovrätt i dom den 22 februari 2013 i mål B 2088-12, utöver att brotten avsett flera spelmaskiner, beaktat det faktum att brottet begåtts i näringsverksamhet.

Något om värdegränsen vid ringa bidragsbrott

Av förarbetena till bidragsbrottslagen (2007:612) framgår att vad som är ett ringa brott måste avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Till ringa brott hör dock främst gärningar

som rör små belopp. Det riktvärde som brukar användas för gränsdragningen mellan bedrägeri och bedrägligt beteende bör kunna vara till ledning för bedömningen i dessa fall (prop. 2006/07:80 s. 96). Om den felaktigt utbetalade summan är låg eller om det finns andra omständigheter som gör att brottet bedöms som mindre allvarligt bedöms brottet som ringa. Vad som är ett ringa bidragsbrott måste alltid avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Vid denna bedömning torde dock den rekommenderade beloppsgränsen om 1 500 kronor få stor betydelse.²⁰

Utredningens bedömning

Som utredningen redovisar i avsnitt 24.3.2 bör kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt (prop. 1994/95:23 s. 52). Det är med andra ord enbart klart straffvärda förfaranden som man ska kunna ställas till ansvar för.

Lotterilagen tillämpas i dag på alla lotterier som anordnas för allmänheten eller i förvärvssyfte. Detta även om deltagande i lotteriet kräver en insats eller inte. Eftersom lagen är utformad som en förbudslagstiftning är alla lotterier tillståndspliktiga eller måste anordnas i enlighet med lagen. Anordnas ett lotteri utan tillstånd, eller annars i strid med lagen, begår man ett brott mot lotterilagen. Av detta följer att de lotterier som anordnas på t.ex. sociala medier genom s.k. ”gilla och dela” arrangemang faller under regleringen och således under straffansvaret. Vinsterna i dessa lotterier är dock oftast av mindre värde, t.ex. en varuvinst. Mot bakgrund av lotterilagens vida tillämpningsområde föreligger ett behov av att kunna undanta förfaranden som knappast kan anses straffvärda. De lagändringar som utredningen föreslår, bl.a. att insatsfria spel och spel under privata

²⁰ RättsPM 2013:4 Bidragsbrottslagen, Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum Stockholm, september 2013, s. 16.

former för mindre belopp faller utanför regleringen samt höjd vinstgräns för licensfritt spel om pengar medför dock att behovet av, och utrymmet för, ett undantag för mindre straffvärda förfaranden upphör.²¹

Enligt utredningens mening är det olyckligt att anordnande av automatspel kan anses som ett ringa brott enligt nu gällande reglering. Detta skickar fel signaler till den organiserade brottsligheten och ökar riskerna för sociala problem. I Sverige föreligger ett monopol för automatspel mot bakgrund av riskerna för automatspelets sociala skadeverkningar. Att ställa ut illegala spelautomater måste därför anses utgöra ett allvarligt brott även om de utställda automaterna i ett enskilt fall varit få, utställda kort tid eller innehållit en mindre summa kontanta medel. Att ta bort straffriheten för ringa brott medför således att risken för att illegalt automatspel faller utanför straffbestämmelsen undanröjs.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att straffriheten för ringa brott kan tas bort.

24.7.3 Skärpt främjandeförbud

Straffansvar enligt spellagen ska i första hand riktas mot de som olovligt anordnar och tillhandahåller spel. Som ett komplement till denna huvudbestämmelse ska spellagen också innehålla ett skärpt främjandeförbud.

Främjandeförbudsutredningen lade i mars 2015 i sitt betänkande Ett effektivare främjandeförbud, SOU 2015:34, fram vissa förslag om hur främjandeförbudet i lotterilagen bör utformas. Dessa förslag utgör en utgångspunkt för utredningens överväganden om hur kriminaliseringen av främjandeförbudet ska formuleras.

Nuvarande reglering

I nuvarande reglering finns ett främjandeförbud i 38 § första stycket 1 lotterilagen. Enligt bestämmelsen är det inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i

²¹ De av utredningen föreslagna beloppsgränserna ligger även nära den gräns om 1 500 kronor som anges ovan i fråga om bidragsbrottslagen.

ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller i ett utom landet anordnat lotteri. Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från förbudet. Förutsättningarna för ett sådant undantag är att lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande och att den utländska lotterianordnaren enligt det egna landets regler har rätt att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt. Några sådana undantag har inte meddelats såvitt utredningen känner till. Det föreskrivs emellertid i Svenska Spels och ATG:s tillstånd – utan hänvisning till 38 § – att de får bedriva viss verksamhet utomlands i samarbete med utländska spelaktörer.

Främjandeförbudet syftar alltså till att förhindra att anordnare utan svenskt tillstånd marknadsför sig i Sverige. Att delta i ett lotteri som anordnats olovligen i Sverige eller som anordnats utomlands är emellertid inte förbjudet. I förarbetena till bestämmelsen i 38 § anges att främjande av deltagande i ett otillåtet svenskt lotteri eller i ett utländskt lotteri kan ske på flera olika sätt, t.ex. genom att utbjuda, avyttra eller tillhandahålla lotter eller delaktighetsbevis i lotterierna, genom att uppbära eller förmedla insatser eller genom att förmedla vinster. Det anges vidare att ett främjande kan ske genom att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande lotterierna. Normala betalningsuppdrag av det slag som utförs av bl.a. Posten och bankerna är enligt samma lagmotiv inte att anse som otillåtna enligt bestämmelsen (prop. 1993/94:182 s. 78 f.).

Det kan dock tänkas att andra typer av betalningsuppdrag, som inte utförs av posten och bankerna, kan omfattas av förbudet. I ett avslagsbeslut om tillstånd att tillhandahålla betaltjänster enligt betaltjänstlagen (2010:751) bedömde Finansinspektionen att det förekommit ett otillåtet främjande enligt lotterilagen. Beslutet gällde ett bolag som bedriver verksamhet med konsumentkrediter. För detta ändamål tillhandahåller bolaget två olika tjänster; Pugglepay och Zimpler. Pugglepay utgör en betalningslösning som i huvudsak riktar sig till aktörer inom spelbranschen och dess kunder. Zimpler är en mobil betaltjänst särskilt utvecklad för onlinespel och inriktad på spelbranschens aktörer och kunder.

I beslutet hänvisade Finansinspektionen till förarbetena där det anges att normala betalningsuppdrag av det slag som utförs av bank-

erna inte är att anse som otillåtna enligt främjandeförbudet. Inspektionen anförde att uttalandet enligt inspektionens mening öppnar upp för en tolkning som innebär att sådana betalningsuppdrag som inte är att anses som ett normalt betalningsuppdrag av det slag som banker utför kan anses otillåtna. Det kunde konstateras att bolaget aktivt tillhandahållit betaltjänster till spelbolag (utan tillstånd enligt lotterilagen) och dess kunder samt haft kännedom om kundernas avsikt med den begärda tjänsten. Detta ledde Finansinspektionen till bedömningen att bolaget genom faktiska åtgärder agerat i strid med främjandeförbudet.²²

Ett främjande av deltagande i ett lotteri kan också ske genom annonsering eller annan spridning av meddelanden om lotteriet (prop. 1998/99:29 s. 9 f.). I RÅ 2004 ref. 96 bedömde Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten) att en person, som mot ersättning upplåtit plats på sin hemsida för en s.k. banner med länk till ett utländskt vadhållningsföretag, hade främjat deltagande i ett utom landet anordnat lotteri.

Ingripandeåtgärder och straffbestämmelser

Med stöd av 52 § lotterilagen kan Lotteriinspektionen meddela ett föreläggande att upphöra med sådan verksamhet eller meddela ett förbud att fortsätta viss verksamhet som är i strid med 38 § lotterilagen. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

I vissa fall kan i stället straffrättsligt ansvar aktualiseras. Enligt 54 § första stycket 1 döms den som uppsåtligen eller av grov oaktamhet olovligen anordnar lotteri till böter eller fängelse i högst sex månader. I 56 § anges att bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken gäller om flera har medverkat till brott enligt 54 §. Alltså kan den som främjar deltagande i ett *inom landet* anordnat lotteri som inte är tillåtet i vissa fall straffas för medverkan till brott mot lotterilagen med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken – men inte direkt enligt 54 § lotterilagen. I dylika fall kan det också bli aktuellt med ansvar enligt allmän straffrätt, nämligen för medverkan till dobbleri eller grovt dobbleri (se 16 kap. 14 § och 14 a § och 23 kap. 4 § brottsbalken).

²² Finansinspektionens beslut den 9 juni 2016, dnr 16-506.

När det gäller den som främjar deltagande i ett *utom landet* anordnat lotteri aktualiseras straffbestämmelsen i 54 § andra stycket lotterilagen. Enligt denna bestämmelse döms den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms dock inte till ansvar (tredje stycket). Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år (fjärde stycket).

För att ett straffbart främjande enligt 54 § andra stycket lotterilagen ska föreligga krävs alltså att främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. I förarbetena uttalas att tv- och radiosändningar utomlands som innehåller reklam för utländska lotterier och som kan ses eller höras i Sverige och utländska tidningar med t.ex. annonser för utländska lotterier och som har spridning i Sverige inte bör omfattas av straffbestämmelsen, såvida inte reklamen eller annonsen är avsedd för den svenska marknaden. Syftet med regeln är att förhindra att personer som nekats ett tillstånd enligt svenska regler kringgår främjandeförbudet genom att lotterier anordnas utomlands och godkänns av nationella myndigheter enligt utländska regler (prop. 1998/99:29 s. 9 ff.).

Det är upp till Lotteriinspektionen att i varje enskilt fall avgöra huruvida det är mest lämpligt med ett föreläggande alternativt förbud eller att anmäla förfarandet till polisen. Av 55 § lotterilagen följer att den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud meddelat med stöd av lotterilagen inte får dömas till straff enligt 54 § för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Prövning i domstol av främjandeförbudet²³

Vid beredningen inför 1982 års lotterilag aktualiserades frågan om en ansvarstalan, rörande annonsering för ett utländskt lotteri i en tidning, kan upptas och prövas utan hinder av tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser. Enligt föredragandens mening borde frågan om sådant ansvar bedömas efter samma principer som i övrigt

²³ För en mer utförlig redogörelse av de rättsfall som nämns i avsnittet, se Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34) s. 35 ff.

när det är fråga om ansvar för brottsligt förfarande. Det anfördes vidare i förarbetena att tryckfriheten sådan den garanteras i TF har till syfte att säkerställa ett fritt meningsbyte och en allsidig upplysning. Missbruk därav får inte föranleda straff i annan ordning eller i annat fall än som anges i TF. En annons som avser ett utländskt lotteri borde enligt föredragandens uppfattning som regel betraktas som en åtgärd av utpräglad kommersiell natur som inte avser nyhetsförmedling eller åsiktsbildning av det slag som TF har att värna om. Det anfördes att frågan om ansvar för införande av en sådan annons borde därför kunna prövas enligt de särskilda bestämmelserna i lotterilagen (prop. 1981/82:170 s. 134).

Det har dock visat sig svårt att i praktiken upprätthålla ett främjandeförbud mot annonser i dagstidningar. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat förbuds förelägganden från Lotteriinspektionen mot viss spelannonsering i RÅ 2010 ref. 115 I och II. I ett annat rättsfall, HFD 2011 ref. 46, prövade Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. förbuds förelägganden avseende sponsringsmeddelanden i tv-sändningar.

I RÅ 2010 ref. 115 I gällde det publicering av oddsuppgifter för utländska spelbolag. Högsta förvaltningsdomstolen slog fast att det krävs en bedömning av om TF är tillämplig med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Domstolen konstaterade vidare att det visserligen kunde antas att oddsuppgifterna i fallet hade en kommersiell betydelse för de berörda spelbolagen. Detta berättigade dock inte till slutsatsen att publiceringen kunde anses vara en sådan reklamåtgärd av utpräglad kommersiell natur som inte fullt ut omfattades av TF.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i RÅ 2010 ref. 115 II att de annonser som var föremål för prövning fick anses ha en sådan utpräglad kommersiell karaktär att de inte omfattades av TF:s tillämpningsområde. Högsta förvaltningsdomstolen påpekade samtidigt att TF:s tillämplighet ska avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Domstolen framhöll att det aktuella föreläggandet från Lotteriinspektionen gällde generellt och omfattade enligt sin lydelse alla sådana annonser som kan betecknas som kommersiella och kommer från utländska spelbolag. Föreläggandet medgav därför inte en prövning av TF:s tillämplighet i det enskilda fallet.

I *HFD 2011 ref. 46* anförde Högsta förvaltningsdomstolen, i fråga om sponsringsmeddelanden i tv, att det övergripande syftet med sådana meddelanden visserligen får anses vara kommersiellt men att det enligt radio- och tv-lagen finns en ovillkorlig skyldighet att sända sponsringsmeddelanden. Vid en avvägning mellan aktuella bestämmelser om främjandeförbud i lotterilagen och radio- och tv-lagen fann domstolen att radio- och tv-lagen ska ges företräde. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade dock också att det var tänkbart att exempelvis en sponsors logotyp innefattade ett så tydligt reklambudskap att meddelandet endast borde innehålla sponsorns namn för att undvika att lotterilagens främjandeförbud skulle bli tillämpligt.

Främjandeförbudsutredningen

Främjandeförbudsutredningen fick i uppdrag att lämna förslag på hur sanktionerna för lotterilagens främjandeförbud kan justeras (se dir. 2014:6). I uppdraget ingick att föreslå de lagändringar som behövs för att utformningen av främjandeförbudet inte ska göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier och att utforma straffansvaret för främjande i 54 § andra stycket lotterilagen så att det avser alla överträdelser av främjandeförbudet, oavsett om främjandet avsett ett svenskt eller utländskt lotteri. Uppdraget omfattade också att överväga ett system med vitesförelägganden som ska gälla omedelbart.

Främjandeförbudsutredningens uppdrag gavs framför allt mot bakgrund av att det dels visat sig svårt att i praktiken upprätthålla ett främjandeförbud mot annonser i dagstidningar, dels att regleringen av straffansvaret för främjande av lotterier som anordnas utanför Sverige skiljer sig från regleringen av främjande av lotterier som anordnas i Sverige. I direktiven hänvisades till rättsfallet NJA 2012 s. 1073 där Högsta domstolen fann, när det gäller nu nämnda skillnad i straffansvar, att detta strider mot EU-rätten. Enligt det förhandsavgörande som inhämtades i målet utgör nämligen nuvarande artikel 56 i EUF-fördraget hinder för lagstiftning enligt vilken den som främjar lotteri som anordnas i en annan medlemsstat kan bli föremål för strängare påföljder än den som främjar sådana spel som, utan tillstånd, anordnas i landet. Enligt EU-domstolen föreligger det dock inte något hinder mot en reglering som sådan som straff-

belägger främjande av deltagande från Sverige i utländska lotterier på det sätt som sker i 54 § andra stycket lotterilagen.

I Främjandeförbudsutredningens direktiv hänvisas också till Högsta förvaltningsdomstolens uttalande om 38 § lotterilagen i RÅ 2004 ref. 95. Domstolen framhöll i målet att bestämmelsen givits en olycklig utformning ("främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri") men konstaterade samtidigt att bestämmelsen inte innefattar någon negativ särbehandling utan att förbudet gäller främjande av såväl svenska som utländska lotterier till vilka tillstånd inte har lämnats.

Främjandeförbudsutredningen föreslog att 38 § första stycket 1 lotterilagen skulle utformas på så sätt att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte "främja deltagande i lotteri som inte har anordnats med stöd av denna lag". Förslaget till ändring var av redaktionell karaktär och avsåg inte att utvidga främjandeförbudet utan i stället att komma till rätta med den kritik som riktats mot paragrafens lydelse. Främjandeförbudsutredningen föreslog härutöver att straffbestämmelsen i 54 § andra stycket lotterilagen skulle få en annan utformning så att inte regleringen skulle vara diskriminerande mot främjande av deltagande i otillåtna utländska lotterier. Enligt förslaget skulle bestämmelsen utformas så att den omfattar allt främjande av deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd av lotterilagen. Ändringsförslaget innebar en viss utvidgning av det straffbara området för svenska lotterier utan tillstånd. Härutöver föreslog Främjandeförbudsutredningen också att förelägganden och förbud vid vite som avser främjandeförbudet i 38 § lotterilagen ska gälla omedelbart.

Utredningens bedömning om främjandebrottets utformning

Främjandebrottet är ett viktigt komplement till straffbestämmelsen om att det ska vara olagligt att anordna och tillhandahålla spel utan licens. Ett sådant förbud motverkar att bolag som saknar en svensk licens marknadsför sig mot svenska kunder eller främjar deltagande i dessa spel på något annat sätt. Liksom enligt dagens reglering bör det därför i spellagen tas in en kriminalisering av ett främjande av olagliga spel. Grunden i utredningens förslag till straffbestämmelse

är den nuvarande regleringen i 54 § andra stycket lotterilagen med de ändringar som Främjandeförbudsutredningen föreslog.

Utredningen föreslår således att främjandebrottet ska gälla för anordnande av såväl svenska som utländska spel till vilka licenser enligt spellagen inte har lämnats. Formuleringen i straffbestämmelsen ska utformas neutralt i detta hänseende. För straffbarhet måste främjandet av deltagare vara särskilt avsett för Sverige. Detta framhålls i förarbetena (prop. 1998/99:29 s. 9) och framgår av nuvarande straffbestämmelse i 54 § lotterilagen. I den straffbestämmelse som utredningen föreslår framgår detta genom att det anges att främjandet bl.a. avser att deltagande i spel möjliggörs för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige. Med denna formulering avser utredningen att tydliggöra att straffbestämmelsen exempelvis inte omfattar den situationen att en utländsk person som vistas tillfälligt i Sverige loggar in och spelar på en utländsk spelsida. Vid bedömningen av om ett spel tillhandahålls, anordnas eller möjliggörs för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige bör enligt utredningen vissa omständigheter särskilt beaktas. Sådana omständigheter är om exempelvis om en websida som tillhandahåller spel är på svenska eller erbjuder kundservice på svenska, att spelet erbjuds i svensk valuta eller att spelet avser vadslagning på svenska idrottstävlingar eller andra svenska arrangemang.

Tv- eller radioutsändningar utomlands som innehåller reklam för utländska spel och som kan ses eller höras i Sverige och utländska tidningar med t.ex. annonser för utländska spel och som har spridning i Sverige ska således inte omfattas (jfr prop. 1998/99:29 s. 9). Vad som sägs i tidigare förarbeten om vad ett främjande innebär ska fortfarande gälla. Normala betalningsuppdrag som utförs av bl.a. banker ska således inte anses otillåtna enligt bestämmelsen. Att däremot tillhandahålla betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen och alltså därigenom ha kännedom om kundens avsikt med en sådan tjänst får enligt utredningen anses vara ett sådant främjande som omfattas av straffbestämmelsen (se exempel på detta i Finansinspektionens beslut den 9 juni 2016, dnr 16-506, i avsnittet Nuvarande reglering). Ett annat exempel på ett främjande som omfattas av förbudet är att tillhandahålla appar²⁴ för sådana spelbolag som saknar licens.

²⁴ Applikationsprogram eller mobilapplikationer till datorer, smarta telefoner m.m.

Om någon med nyttjanderätt upplåter en lägenhet med vetskap om att där bedrivs illegal spelverksamhet bör upplåtelsen av lägenheten ses som ett främjande av den brottsliga verksamheten. Även i ett sådant fall kan det bli aktuellt med straffansvar enligt främjandebrottet.

Utredningen föreslår att främjandebrottet, liksom huvudbrottet, ska omfatta såväl uppsåtliga som grova oaktsamma gärningar. Detta är en skillnad mot den tidigare straffbestämmelsen gällande främjandeförbudet.

I likhet med det förslag som lagts fram i fråga om olovlig spelverksamhet bör straffskalan för främjandebrottet höjas väsentligt i förhållande till vad som gäller i dag. Att en spelverksamhet främjas gentemot svenska kunder samtidigt som verksamheten står utan en licens och den kontroll som en sådan för med sig framstår som väl så straffbart som vad gäller olovlig spelverksamhet.

Straffskalan bör mot denna bakgrund vara densamma som för olovlig spelverksamhet, liksom de omständigheter som särskilt ska beaktas om ett främjandebrott begåtts uppsåtligen och ska bedömas som grovt.

24.7.4 Olagligt anordnande av pyramidspel

Enligt lotterilagen är det inte möjligt att få tillstånd till att anordna kedjebrevsspel, som även omfattar pyramidspel. Ett sådant spel är enligt lotterilagen ett lotteri vilket innebär att den som anordnar ett kedjebrevsspel begår ett brott mot lotterilagen enligt 54 § första stycket 1 lotterilagen. I förslaget till spellag framgår det uttryckligen att det är förbjudet att anordna ett pyramidspel. Liksom tidigare bör det vara förenat med ett straffansvar att i strid med lagen anordna ett sådant spel. Straffskalan bör vara böter eller fängelse i högst två år.

24.7.5 Olovlig ombudsverksamhet

Liksom enligt lotterilagen (38 § första stycket 2) ska det inte vara tillåtet att utan medgivande av anordnaren sälja spel, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett spel som har licens enligt lagen. Utredningen föreslår att förbudet att utan medgivande uppträda som ombud för ett spelföretag förenas med ett straffansvar. Brottet ska

kallas för olovlig ombudsverksamhet. Straffskalan bör vara böter eller fängelse högst sex månader.

24.7.6 Bestämmelserna om dobbleri bör upphävas

Utredningen har i avsnitt 24.2 redovisat en straffrättslig analys av förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelser och brottsbalkens bestämmelser om dobbleri (se särskilt avsnitt 24.2.2). Som framgår av analysen ligger lotterilagens straffbestämmelser och bestämmelserna om dobbleri enligt 16 kap. 14 och 14 a §§ brottsbalken mycket nära varandra i tillämpningsområde och överlappar varandra i stort. I analysen sägs också att bestämmelserna om dobbleri kommit att tillämpas i begränsad utsträckning de senaste åren.

Som utredningen redovisar i avsnitten 24.7.1 och 24.7.2 föreslås att liknande ansvarsbestämmelser som finns i lotterilagen tas in i spellagen, att det finns goda skäl för att skärpa synen på sådana brott och att straffskalorna därför bör höjas. De förslag som utredningen lagt fram innebär att bestämmelserna om dobbleri och spellagens straffbestämmelser nu överlappar varandra.

I och med de förslag om straffbestämmelser som utredningen redovisat föreslår utredningen vidare att bestämmelserna om dobbleri i brottsbalken ska upphävas. Centrala brott när det gäller spel bör enligt utredningens uppfattning vara samlade på ett ställe. Det ska vidare påpekas att det inte heller är ovanligt att allvarliga brott regleras utanför brottsbalken. Exempel på detta är skattebrott och narkotikabrott. Om de mest stränga straffbuden skulle vara kvar i brottsbalken skulle sambandet mellan dem och spellagens materiella bestämmelser framstå som mindre klart. För det fall alla brott med spelanknytning i stället arbetas in i spellagen blir deras centrala betydelse i spelsammanhang klart och tydligt. Detta torde också underlätta myndigheternas verksamhet. En annan följd är att hela regelssystemet blir mer sammahållet och lättare att överblicka (jfr prop. 1997/98:45 s. 521).

Sammanfattningsvis anser således utredningen att bestämmelserna om dobbleri i 14 och 14 a §§ brottsbalken bör upphävas och att de centrala straffbestämmelserna som gäller spel i stället ska finnas i spellagen och utformas i enlighet med vad som föreslås ovan i avsnitt 24.7.1.

I brottsbalkens 16 kap. finns också en särskild bestämmelse om medverkan till dobbleri i 18 §. Enligt bestämmelsen kan ansvar för medverkan uppkomma under vissa omständigheter för den som med nyttjanderätt upplåtit en lägenhet utan att inse att lägenheten skulle användas för dobbleri, grovt dobbleri eller försök eller förberedelse till grovt dobbleri. En förutsättning är att personen därefter får vetskap om att sådan verksamhet bedrivs i lägenheten och att han eller hon underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra. Om den brottsliga verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten får personen anses ha främjat denna och kan då dömas till ansvar för medverkan enligt vad som föreskrivs i 23 kap. brottsbalken. Syftet med bestämmelsen är att ge ökade förutsättningar för att kunna ingripa mot personer som inte sällan ligger bakom brottslig verksamhet utan att de för den skull direkt deltar eller syns som organisatörer av själva spelet.²⁵ Utredningen beskriver bestämmelsen i avsnitt 24.2.

En förutsättning för regleringen i 16 kap. 18 § brottsbalken är att upplåtaren kan säga upp avtalet. Bestämmelsen ska därför ses tillsammans med regler enligt jordabalken och bostadsrättslagen. En hyresrätt är förverkad och hyresvärden får säga upp hyresavtalet om lägenheten helt eller delvis används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del enligt 12 kap. 42 § första stycket 9 och 43 § jordabalken. En motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 18 § 8 och 22 § bostadsrättslagen. Här sätts alltså gränsen för straffansvaret i 16 kap. 8 § brottsbalken – om hyresvärden saknar möjlighet att få nyttjanderätten att upphöra, kan underlåtenheten att säga upp avtalet inte föranleda något ansvar.

Som framgår direkt av lagtexten i bestämmelsen anses underlåtenheten att göra vad som skäligen kan begäras av upplåtaren vara ett främjande av den brottsliga verksamheten. Att med nyttjanderätt upplåta en lägenhet till illegal spelverksamhet torde enligt utredningen omfattas av straffbestämmelsen om främjandeförbudet i spelagen – alldeles oavsett om upplåtaren från början har kännedom om vad lägenheten ska användas till eller får vetskap om detta i ett senare skede utan att då säga upp avtalet eller anmäla brottet till polisen. Samma krav på subjektiv täckning bör då krävas som för

²⁵ Berggren m.fl., kommentaren till 16 kap. 18 § under rubriken Bakgrund.

medverkansbestämmelsen till dobbleri.²⁶ Mot denna bakgrund samt med hänsyn till utredningens förslag att upphäva straffbestämmelserna om dobbleri och grovt dobbleri anser utredningen att även den särskilda bestämmelsen om medverkansansvar till dobbleri i 16 kap. 18 § brottsbalken bör utgå.

24.7.7 Svensk lags tillämplighet

Inledning

Något bör sägas om svensk lags tillämplighet när det gäller de föreslagna straffbestämmelserna. Framför allt har det betydelse för utredningens förslag om huvudbrottet enligt spellagen, i synnerhet när det gäller aktörer utan licens som tillhandhåller spel till svenska kunder genom spelsidor på internet.

2 kap. brottsbalken innehåller bestämmelser om tillämpligheten av svensk lag. I 2 kap. 1 § sägs att för brott som begåtts här i riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol. 2 kap. 4 § anger var ett brott ska anses begånget. Där sägs att brott anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades, eller vid försök, det tillämnade brottet skulle ha fullbordats. Av bestämmelsens lydelse framgår att ett brott alltså kan anses vara begånget på flera orter.

Lotteriutredningen

Frågan om i vilken omfattning gränsöverskridande verksamhet som förmedlas t.ex. över internet ska anses omfattas av svensk jurisdiktion, även om inga faktiska åtgärder vidtagits i Sverige, behandlades i Lotteriutredningens betänkande Spel i en föränderlig värld, SOU 2006:11 (s. 275 f.).

Lotteriutredningen ställde frågan om blotta möjligheten att delta i spel och lotterier från Sverige grundar svensk jurisdiktion, om svensk jurisdiktion förutsätter att verksamheten på ett eller annat sätt är särskilt riktad mot Sverige eller om svensk jurisdiktion är ute-

²⁶ Se här Berggren m.fl., kommentaren till 16 kap. 18 § brottsbalken under rubriken Subjektiv täckning och vetskap.

sluten i dessa fall. Redan den omständigheten att effekten av verksamheten, dvs. att verksamheten rent faktiskt är tillgänglig här ansåg utredningen inte vara en rimlig utgångspunkt, i vart fall inte vad gällde spellagstiftning. Utredningen konstaterade vidare att det finns visst stöd i doktrin samt lagstiftning och rättstillämpning internationellt för att spelverksamhet över internet, som i och för sig anordnas utom riket men som riktar sig mot Sverige ska anses ha bedrivits även här. Utredningen hänvisade i sammanhanget dels till uttalanden i litteraturen (Bogdan, Ny juridik 1:99 s. 7 ff. och Lindberg-Westman, Praktisk IT-rätt, s. 63 ff. angående annonsering och marknadsföring över internet), dels till dansk och holländsk rätt. Utredningen resonerade här att ett sådant resonemang torde förutsätta en klar anknytning till Sverige. Anknytningsfaktorer skulle exempelvis kunna vara att verksamheten presenteras på svenska, att vadhållning möjliggörs på svenska evenemang som saknar internationellt intresse, att verksamheter på något sätt marknadsförts i Sverige, att kundkontakter tillhandahålls på svenska och inte minst att anordnaren själv uttalar att verksamheten riktar sig till Sverige.

Enligt utredningen fanns det inget givet svar på frågan om spel från utlandet över internet ska anses vara bedriven i Sverige med den följden att svensk lagstiftning skulle vara tillämplig. Utredningen anförde i sammanhanget att tendensen inom EU snarare är att sändarlandsprincipen som utgångspunkt ska tillämpas vid gränsöverskridande verksamheter av liknande slag. Utredningen anförde vidare att frågan är om något närmare svar än så behövs. Enligt utredningen var det mycket tveksamt i vilken omfattning rättsligt bistånd i internationella förhållanden kan påräknas när det gäller straffrättsliga sanktioner som avser en verksamhet som bedrivs lagligt i den främmande staten.

Lokalisering av ett brott begånget på internet

Följande sägs i kommentaren till 2 kap. 4 § brottsbalken om lokalisering av brott begångna på internet.

Utvecklingen av datatekniken har också medfört nya former av it-relaterad brottslighet. Särskilt när det gäller brott som begås med användning av internet uppstår svårigheter med avseende på den straffrättsliga jurisdiktionen. Detta gäller också frågan om var ett it-brott ska anses vara begånget. Ibland har man diskuterat möjligheten av att ha special-

regler på detta område, men sådana regler har inte utarbetats. Det betyder att jurisdiktionsfrågorna också när det gäller den it-relaterade brottsligheten ska lösas med tillämpning av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. BrB.

I Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (sluten i november 2001) finns också bestämmelser som gäller de processrättsliga bestämmelsernas räckvidd (artikel 14), men inte heller dessa bestämmelser anvisar några särskilda lösningar för jurisdiktionsproblemen. När det gäller lokaliseringen av ett brott som begås med hjälp av internet betyder det att brottet ska lokaliseras utgående från handlingen och utgående från den effekt som innebär att brottet fullbordas i sådana fall då en effekt krävs enligt brottsbeskrivningen för detta brott. Handlingen har vanligen begåtts vid den dator som har använts för att få ett datorsystem att utföra den aktuella funktionen. Effekten kan vanligen lokaliseras till alla de orter där kommunikationen på internet kan tas emot och meddelandet etc. kan läsas eller observeras.²⁷

Några rättsfall

NJA 2008 s. 1135

I rättsfallet aktualiserades bl.a. frågan om var internetbaserad läkemedelshandel och medhjälp till denna skulle anses vara begången. Åtalet avsåg en gärning som belagts med straff enligt 4 och 11 §§ i lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m.²⁸ Enligt dessa bestämmelser var det kriminaliserat för någon annan än staten, eller en juridisk person i vilken staten har ett bestämmande inflytande, att med uppsåt eller oaktsamhet bedriva detaljhandel med vissa kategorier av läkemedel. De åtalade gärningarna bestod i att det i Sverige hade skapats och administrerats hemsidor där läkemedel bjöds ut. Språket på hemsidorna var engelska och de aktuella läkemedlen fanns inte i Sverige rent fysiskt och de såldes inte heller till kunder bosatta i Sverige.

Högsta domstolen konstaterade att det enligt den s.k. ubikvitettsprincipen räcker för att lokalisera ett brott i en viss stat att någon del av brottet har förövats där. Om en fysisk handling, som utgör en del av brottet, utförts i Sverige anses brottet ha förövats i Sverige, även om den omedelbara eller medelbara följden av handlingen har

²⁷ Nils-Olof Berggren m.fl., *Brottsbalken En kommentar*, (10 maj 2016, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 1 § under rubriken Lokalisering av brott begångna på internet.

²⁸ Denna lag upphävdes den 1 juli 2009 då lagen (2009:366) om handel med läkemedel trädde ikraft.

inträffat utomlands. Det räcker alltså med att någon del av handlingen har utförts i Sverige. Högsta domstolen uttalade att det var uppenbart att lagens reglering av detaljhandel med läkemedel i första hand tog sikte på försäljning på den svenska marknaden. Något principiellt hinder finns inte mot att Sverige i enlighet med den s.k. effektlandsprincipen reglerar distanshandel med läkemedel som riktar sig mot den svenska marknaden även om säljaren bedriver sin verksamhet från utlandet påpekade domstolen sedan. I sammanhanget hänvisade Högsta domstolen till Apoteksmarknadsutredningens betänkande Omreglering av apoteksmarknaden (SOU 2008:4) och anförde att det i utredningen finns uttalanden som kan ge intrycket av att det inte skulle vara möjligt att införa en sådan reglering. (I betänkandet sägs bl.a. att Läkemedelsverket inte har några lagliga möjligheter att ingripa mot näringsidkare som är etablerade i andra länder och som säljer läkemedel till Sverige på distans [s. 528]).

Avslutningsvis anförde domstolen att några formella eller andra omständigheter som talar direkt mot att lagen om handel med läkemedel är att anse som tillämplig i överensstämmelse med ursprungslandsprincipen, dvs. när handel bedrivs i Sverige men är inriktad på utländska marknader, inte synes finnas. Domstolen anförde vidare att lagen när det är fråga om verksamhet på utländska marknader ska tillämpas i enlighet med denna princip har förutsatts vid olika överväganden i lagstiftningssammanhang. Till de skyddsintressen som bär upp lagstiftningen hör enskilda personers säkerhet och hälsa. Detta skyddsintresse gör sig inte mindre gällande i förhållande till konsumenter som finns utomlands. Högsta domstolen fann mot denna bakgrund att det var fråga om brott mot svensk lag.

Svea hovrätts dom den 19 september 2012 i mål nr B 4046-12

Målet rörde straffansvar för artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § första stycket 4 miljöbalken. Den åtalade personen hade tillsammans med en annan person annonserat om försäljning av ökenvaraner via sitt konto på en tysk hemsida för handel med reptiler.²⁹ Det var utrett att personen ifråga inte hade varit i Sverige då han lade ut annonsen

²⁹ Det är förbjudet att saluföra ökenvaraner inom EU om inte undantag har meddelats med i ett särskilt intyg (CITES-intyg).

på hemsidan utan sannolikt i Tyskland. Av utredningen framgick att annonsen lagts upp på en tysk hemsida och var utformad på engelska. Den riktade sig mot länder inom EU. Det påstods inte att varorna skulle ha funnits i Sverige.

Hovrätten uttalade att annonsen fanns tillgänglig bl.a. för den svenska marknaden och att saluförandet därmed skett bl.a. i Sverige. Eftersom saluförandet delvis ägt rum i Sverige är svensk domstol behörig att döma över farandet enligt 2 kap. 1 § brottsbalken anförde hovrätten vidare. Hovrätten fann att mannen hade medverkat på ett sådant sätt att han skulle anses som gärningsman och dömde honom för artskyddsbrott.

En domare i hovrätten var skiljaktig. Hon anförde bl.a. att frågan om gärningar som innefattar kommunikation på internet är komplex och hänvisade till Pirate Bay-målet där hovrätten fann att det förhållandet att det varit möjligt för allmänheten att via internet ta del av de aktuella verken i Sverige – liksom så gott som alla länder – inte ensamt kunde ligga till grund för slutsatsen att brotten begåtts i Sverige. Hon påpekade vidare att det brott som den tilltalade åtalats för fullbordats i samband med att annonsen lagts ut på internet. Det behövs alltså inte effekt för att det aktuella brottet ska vara fullbordat, utan räcker med att annonsen lagts ut för spridning. Enbart den omständigheten att annonsen var tillgänglig via internet kunde inte medföra att brottet skulle anses vara begånget här.

Utredningens slutsatser

Sedan Lotteriutredningen gjorde sina överväganden får rättsläget anses ha klarlagts ytterligare. Särskilt med hänsyn till vad Högsta domstolen uttalar i NJA 2008 s. 1135 torde det inte finnas några hinder mot en straffrättslig reglering som kan tillämpas bl.a. mot aktörer som riktar sin spelverksamhet mot Sverige via internet, t.ex. genom att spelsajten presenteras på svenska, vadslagning erbjuds i svensk valuta eller gäller vadslagningsobjekt på svenska idrottstävlingar. Utredningen tänker här särskilt på vad Högsta domstolen anförde i fråga om att det inte finns något principiellt hinder mot att Sverige i enlighet med den s.k. effektlandsprincipen reglerar distanshandel med läkemedel som riktar sig mot den svenska marknaden även om säljaren bedriver sin verksamhet från utlandet.

En annan fråga är om det finns möjlighet till rättsligt bistånd från andra länder i ett enskilt fall. Det ska också sägas att krav på dubbel straffbarhet ställs upp när det gäller europeisk arresteringsorder. Även med den nu föreslagna straffrättsliga regleringen är det alltså inte säkert att det alltid är möjligt att få rättslig hjälp från utlandet och att lagföra personer i Sverige. Utredningen ser det ändå som en viktig markering av allvaret i att begå brott mot spellagen genom de föreslagna straffrättsliga bestämmelserna.

24.7.8 Något om möjligheten till vitesföreläggande och vitesförbud

Av avsnitt 23.13 framgår det att Spelmyndigheten har möjlighet att utfärda ett föreläggande eller förbud mot t.ex. någon som anordnar, tillhandahåller eller främjar ett spel utan licens. Ett sådant förbud kan förenas med vite. Lagkonstruktionen ger alltså Spelmyndigheten möjlighet att välja mellan att anmäla ett sådant förfarande till polisen eller att använda sig av ett föreläggande att upphöra med verksamheten eller ett förbud mot densamma. Det bör påpekas att en förutsättning för lagföring är att förfarandet inte omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud. I ett sådant fall kan nämligen inte straffansvar komma i fråga.

Med den valda lagtekniska lösningen är det alltså upp till Spelmyndigheten att i varje enskilt fall avgöra om det är mest lämpligt med ett vitesföreläggande eller vitesförbud alternativt att anmäla förfarandet till polisen. Det får förutsättas att möjligheten till vitesföreläggande och vitesförbud enbart kommer att användas i mindre allvarliga fall och att huvudregeln är att en polisanmälan görs.

24.8 Ett särskilt spelfuskbrott

Utredningens bedömning: Det finns behov av en ny straffrättslig bestämmelse som förbjuder olika typer av otillbörlig påverkan i samband med spel. En sådan bestämmelse gör det lättare för samhället att ingripa mot såväl s.k. matchfixning som andra otillbörliga gärningar på spelmarknaden.

Utredningens förslag: Det ska vara straffbart att manipulera utgången av ett spel som omfattas av licenskrav enligt spellagen. Detsamma ska gälla den som förmår någon att manipulera utgången av ett sådant spel. Med att manipulera utgången av ett spel ska förstås en handling eller underlåtenhet som otillbörligen påverkar, eller kan komma att påverka, utgången av spelet, oavsett om gärningen medför vinning eller inte. Straffskalan ska vara fängelse högst två år.

För grova fall av brott intas en särskild bestämmelse med fängelse 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.

Försök och förberedelse ska vara straffbart.

24.8.1 Nuvarande lagstiftning i Sverige

Det är åklagare på Riksenheten mot korruption som i dag handlägger mål som kan kopplas till misstänkt matchfixning. Någon särskild lagstiftning som direkt tar sikte på manipulerade matcher finns dock inte. I Brås rapport lyfts framför allt mutbrottslagstiftningen (10 kap. 5 a–c §§ brottsbalken) och bedrägeribestämmelserna (9 kap. 1–3 §§ brottsbalken) fram som sådana straffbestämmelser som skulle kunna bli aktuella i situationer som rör matchfixning.³⁰ I samma rapport anförs samtidigt också vissa betänkligheter mot bestämmelsernas tillämplighet i matchfixningsfall (se vidare i avsnitt 24.9.5.).

I Brås rapport nämns även vissa andra straffbestämmelser som kan aktualiseras vid matchfixning såsom utpressning (9 kap. 4 § brottsbalken), misshandel (3 kap. 5–6 §§), olaga hot (4 kap. 5 §) och olaga tvång (4 kap. 4 §). Riksenheten mot korruption handlägger också sådana brottsmisstankar om de har samband med matchfixning.

Utredningen redogör nedan för bedrägeribestämmelserna och mutbrottslagstiftningen och något om dess tillämplighet vid misstanke om matchfixning.

³⁰ Brås rapport 2015:18 Matchfixning, Manipulation av matcher och spelmarknad, s. 15.

24.8.2 Bedrägeri

Bestämmelserna om bedrägeri i 9 kap. 1 § brottsbalken har följande lydelse.

Den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömes för bedrägeri till fängelse i högst två år.

För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan.

Brottsförutsättningarna enligt 9 kap. 1 § första stycket är att gärningsmannen genom vilseledande förmår en annan person till en viss disposition som innebär en förmögensöverföring.

9 kap. 1 § andra stycket avser ansvar för s.k. datorbedrägeri. Bestämmelsen omfattar två brottsrekvisit, dels olovlig påverkan, dels förmögensöverföring. I förhållande till bedrägeri enligt första stycket uppställs när det gäller datorbedrägeri inte något krav på att en fysisk person ska vilseledas. I stället är det fråga om en manipulation av själva datorn eller andra automatiska processer.

I 9 kap. 2 § brottsbalken återfinns brottsrubriceringen bedrägligt beteende där första stycket avser ringa fall av bedrägeri och andra stycket s.k. snyltningfall. I 3 § finns bestämmelsen om grovt bedrägeri.

I fråga om matchfixning uppmärksammar Brå i sin rapport att det är oklart hur långt bedrägeri (enligt 9 kap. 1 § första stycket brottsbalken) sträcker sig vid matchfixning. Brå anför i sammanhanget att det inte är uppenbart om och hur vilseledandet går till i samband med vadslagning.

I ett beslut har åklagare vid Riksenheten mot korruption lagt ned en förundersökning avseende misstanke om bedrägeri som gällde matchfixning. Situationen rörde vadslagning hos spelbolag. Riksenheten anförde att såvitt framkommit hade ingen fysisk person hos de berörda spelbolagen vilseletts, eftersom förfarandet tillsynes var automatiserat. Ansvar för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § första stycket brottsbalken kunde därför inte komma i fråga. Inte heller ansvar enligt 9 kap. 1 § andra stycket var aktuellt enligt åklagaren, eftersom någon manipulation av själva datorn eller andra automatiska proces-

ser hade förekommit. I stället, anförde åklagaren, rörde manipulationen i detta fall, som skett genom mutor och hot, matchresultat och andra händelser på fotbollsplan, t.ex. utdelade röda kort och straffsparkar.³¹ Två andra åklagare på enheten har fattat liknande beslut efter det nyss refererade.

Det är viktigt att framhålla att det aktuella beslutet enbart omfattar spel via internet. Beslutet omfattar således inte den situationen att det har spelats hos ett fysiskt spelombud. Något beslut där åklagare tagit ställning till om det kan vara bedrägeri när man spelar hos ett fysiskt ombud på en fixad match har alltså inte fattats.

24.8.3 Mutbrott

Mutbrottet utvidgades år 2012 till att, förutom tagande och givande av muta av en begränsad krets av arbetstagare, omfatta också mutor i idrottsliga sammanhang. Bestämmelserna om tagande och givande av muta finns i 10 kap. 5 a–b §§ brottbalken och har följande lydelse.

5 a §

Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och det är fråga om en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen.

Första stycket gäller även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört.

För tagande av muta enligt första och andra styckena döms också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv.

5 b §

Den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § döms för givande av muta till böter eller fängelse i högst två år.

³¹ Beslut den 2 september 2015, AM-86997-15.

I 10 kap. 5 c § finns bestämmelser om tagande och givande av muta, grovt brott.

Som nämns ovan var mutbrottslagstiftningen tidigare inriktad på tagande och givande muta för en begränsad krets av arbetstagare. Sedan år 2012 omfattar bestämmelsen också mutor i idrottsliga sammanhang. Enligt bestämmelsen omfattar personkretsen således numera även den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och det är fråga om en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen.

I förarbetena anges följande om nykriminaliseringen.

Att korruption kan förekomma också i andra förtroenderelationer än anställnings- och uppdragsförhållanden är utan vidare klart, men har hittills inte föranlett kriminalisering. Så kan man t.ex. tänka sig situationer som går ut på att en icke anställd idrottsman till skada för klubbens anseende tar muta för att inte göra sitt bästa i en tävling eller att en medlem av ett politiskt parti tar muta för att begå en illojal handling mot partiet. Att tagande och givande av muta i sådana sammanhang inte omfattas av straffansvar framstår för regeringen som en i de flesta fall fortfarande rimlig avgränsning. Annorlunda kan det emellertid förhålla sig om situationen skulle beröra även något annat beaktansvärt intresse. För bl.a. idrottens del måste anses att ett sådant tillkommande intresse numera utgörs av integriteten hos de system för kommersiell vadhållning som tillåts i anslutning till tävlingar och som omsätter mycket stora belopp. Det finns därför anledning att överväga om tagande och givande av muta i framtiden bör vara straffbart även i det fallet att den som tar emot mutan är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för sådan allmänt anordnad vadhållning och mutan har ett samband med hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen (prop. 2011/12:79 s. 18).

Vid närmare påseende talar bl.a. följande skäl för att det finns behov av en sådan kriminalisering. Den kommersiella vadhållning som anordnas för allmänheten i samband med både idrottstävlingar och andra tävlingar omsätter mycket stora belopp. I uppmärksammade fall utomlands har det kunnat beläggas att tävlingsdeltagare tagit emot förmåner för att inte göra en fullgod prestation eller på visst sätt eller i visst antal göra en bestämd typ av misstag, vilket gett möjlighet för förmånens givare att göra stora vinster genom att satsa pengar på tävlingens resultat eller enskilda deltagares uppträdande. Med beaktande av spelmarknadens internationella karaktär och de inblandade beloppens storlek kan en motsvarande utveckling för svensk del inte uteslutas. De höga beloppen gör också att de ingripande sanktioner som en arrangör eller ett förbund kan ha möjlighet att tillgripa mot den som tar emot otillbörliga förmåner – t.ex. böter eller avstängning – i just dessa fall kan riskera att vara otillräckligt avhållande. I förhållande till förmånens givare är de givetvis helt utan verkan.

Inget har heller framkommit som motsäger behovet av eller på annat sätt hindrar att det införs ett straffansvar som tar sikte på att det tas emot eller lämnas otillbörliga förmåner för att påverka utgången eller förloppet av tävlingar som är föremål för allmänt anordnad vadhållning. Visserligen kommer otillbörlighetsbedömningen i en del fall inte att kunna anknytas till pliktstridighet i förhållande till en huvudman, något som *Lagrådet* pekat på som ett problem med den valda lagstiftningstekniken. Av författningskommentaren framgår emellertid att bedömningen av förmånens otillbörlighet kan och bör ta sikte även på annat. Där utvecklas också vad som ska avses med allmänt anordnad vadhållning (prop. 2011/12:79 s. 29).

För ansvar krävs att tävlingen är föremål för allmänt ordnad vadhållning och att den förmån som deltagaren eller funktionären tar emot, godtar ett löfte om eller begär, alternativt lämnas, utlovas eller erbjuds, är otillbörlig. Innebörden av otillbörlighetsbedömningen är densamma som enligt första meningen i bestämmelsen. Bedömningen av förmånens otillbörlighet ska göras med beaktande av samtliga omständigheter som omger gärningen. Otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett har förutsättningar att påverka utförandet av vissa uppgifter eller att uppfattas som en belöning för hur uppgifter utförts. Med tävling avses alla slags evenemang som innefattar att prestationer mäts mot varandra. Vid sidan av idrottstävlingar träffar bestämmelsen således även sådant som schackturneringar och sammanhang där upphovsmäns alster tävlar mot varandra. Deltagare är den som själv är tävlande, individuellt eller i grupp. Till kategorin funktionärer hör givetvis främst domare och jurymedlemmar och andra som ensamma eller tillsammans med en begränsad krets har ett bestämmande inflytande över bedömningen och rangordningen av prestationerna. Även andra är emellertid att se som funktionärer. Så är t.ex. fallet med den som i omedelbar anslutning till tävlingen har i uppgift att utföra en enligt reglerna obligatorisk besiktning eller medicinsk undersökning, vars resultat avgör om deltagande i tävlingen alls ska få ske. Det ska noteras att med funktionär avses vidare en person som utövar ledning över det sätt på vilket deltagaren eller deltagarna utför sina prestationer, t.ex. i egenskap av tränare, lagledare eller delegationsledare (prop. 2011/2012:79 s. 43 ff.).

En viktig begränsning av det straffbara området följer av att den aktuella tävlingen ska vara föremål för allmänt anordnad vadhållning. Med vadhållning avses att pengar satsas på utfallet av en viss händelse och begreppet har här samma innebörd som i lotterilagen. Enligt

3 § lotterilagen är vadhållning således en form av lotteri, vilket enligt samma bestämmelse i sin tur är en verksamhet där en eller flera deltagare – med eller utan insats – kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. En vadhållning är allmänt anordnad om den är öppen för allmänheten och bedrivs med de tillstånd av myndighet som kan vara nödvändiga. För svenska förhållanden träffas således vadhållning som tillåtits enligt lotterilagen (prop. 2011/2012:79 s. 45).

När det gäller bestämmelserna om tagande och givande av muta i matchfixningssituationer anför Brå i sin rapport att korruptionslagstiftningen riktar in sig på ett särskilt moment, nämligen det otillbörliga erbjudandet. Förberedelserna, sonderingarna, själva matchfixningen och det som sker vid sidan av, vadslagningen, faller däremot utanför.³²

Riksenheten mot korruption har drivit två uppmärksammade mål om tagande och givande av muta som gällt matchfixningssituationer. Utredningen redogör för dessa rättsfall i följande avsnitt.

24.8.4 Misstänkta fall och avgöranden i domstol

I december 2012 inledde Svenska Spel och Svenska Basketbollförbundet (SBBF) en utredning om påstått tveksamt domslut vid en basketmatch. Domaren blev efter utredning inte avstängd men tilldelades inte några nya domaruppdrag. I sin utredning om spel på matchen fann Svenska Spel misstänkta spelmönster för vad lagda hos ombud. Svenska Spel och SBBF polisanmälde händelsen i februari 2013. Mot bakgrund av det utredningsarbete som utförts och att fortsatt utredningsarbete inte förväntades leda till ny information som kunde föra utredningen framåt, saknades anledning att fullfölja ärendet. Förundersökningen lades därför ned i juni 2013. Svenska Spel och SBBF ansåg dock att ärendet, samt andra basketmatcher med påstått tveksamma domslut som de utrett efter december 2012, krävde ytterligare utredning. De lämnade därför i december 2013 in en utvidgad polisanmälan. Denna förundersökning lades ned i mars 2015 med samma motivering som nedläggningsbeslutet 2013.

³² Brås rapport 2015:18, s. 104.

Under sommaren och hösten 2013 har flera fall av misstänkta spelmönster upptäckts av Svenska Spels automatiserade övervakningssystem. Dessa har rört främst fotbollsmatcher i division 1 och 2 men även en match i Superettan har varit aktuell. Följande matcher har Svenska Spel stoppat vadhallning på sedan maj månad år 2013:

2013-05-04	IK Sleipner–Motala AIF FK	Div 2 Sö. Svealand
2013-06-08	Sävedalens IF–Karlslunds IF	Div 2 No. Götaland
2013-06-10	Syrianska IF Kerburan –Kvarnsmedens IK	Div 2. No. Svealand
2013-08-16	IS Halmia–IF Limhamn Bunkeflo	Div 1 Södra
2013-08-17	Ljungby IF–KSF Prespa Birlik	Div 2 Sö. Götaland
2013-08-17	Eskilsminne IF–Råslätts SK	Div 2 Vä. Götaland
2013-08-19	Lunds BK–Kristiansstad FF	Div 1 Södra
2013-09-13	GAIS–IFK Värnamo	Superettan
2013-09-22	Karlstad BK–Qviding FIF	Div 1 Södra
2013-09-23	IF Limhamn Bunkeflo–Lunds BK	Div 1 Södra

Av dessa matcher har Svenska Spel anmält sex stycken till polisen för misstänkta vadhallningsmönster. I dessa fall har förundersökningarna lagts ned eller inte ens inletts.

Härutöver har ett 20-tal anmälningar lagts ned av åklagarmyndigheten.

Inom hästsporten får begreppet matchfixning tolkas något annorlunda än inom andra sporter eftersom det inom svensk hästsport är upp till 15 ekipage som ställs mot varandra. Därigenom kan man anta att svårigheten ökar för den som på förhand vill säkerställa en given utgång av ett enskilt lopp. Än svårare blir det naturligtvis om någon på förhand vill säkerställa utgången av flera lopp, t.ex. samtliga lopp i ett flerloppssystem av de s.k. V-spelen, såsom t.ex. V4, V75 och V86. I Sverige är V-spelen mest populära och utgör över 79 procent av den totala omsättningen på totalisatorspel. De enkla spelformerna såsom plats och vinnare har endast 21 procent av omsättningen. Men det finns några förutsättningar som kan förändra bilden av enskilda lopp. Det är när två eller flera hästar i ett lopp

tränas av samma tränare/stall eller om två eller flera hästar i ett lopp har samma ägare. En viss uppmärksamhet har riktats mot tränare och kuskar när det gäller s.k. ”stallkörningar”, där kuskar inte kör för att vinna lopp. Det kan antingen vara för att låta en annan häst i egen träning vinna eller ge en fördel t.ex. till en anhörig som också är kusk i loppet. Detta beteende behöver nödvändigtvis inte vara kopplat till spel, men företeelsen väcker ändå irritation hos spelare och allmänhet och har lett till debatt i sociala medier och tidningar. Misstankar om stallkörningar har förekommit genom åren, men sportens organisationer, Svensk Travsport och Svensk Galopp, har inte sedan år 1988 kunna leda i bevis att så skett. År 1988 stängdes en kusk av i tio år för att medvetet ha förlorat ett lopp till sin sväger. Själv kom kusken tvåa med loppets favorit.

Riksenheten för korruption har drivit två uppmärksammade mål om givande av muta i samband med tävling som var föremål för allmänt anordnad vadhållning. De refereras nedan. Därtill refereras en uppmärksammas dom om ansvar för grovt bedrägeri på internet med hjälp av en s.k. poker-robot.

Göta hovrätts dom den 5 november 2015, mål nr B 3202-14

En man åtalades för givande av muta, grovt brott. Enligt åklagaren hade mannen erbjudit tre fotbollsspelare som spelade i IFK Värnamo pengar för att medverka till en läggmatch mot GAIS. Båda fotbollslagen spelade vid tillfället i Superettan som är den näst högsta divisionen för herrar inom svensk fotboll. Brottet skulle enligt åklagaren bedömas som grovt med hänsyn till att gärningen varit av särskilt farlig art. GAIS vann den aktuella matchen mot IFK Värnamo med 2–0.

Tingsrätten fann det utrett att mannen ställt frågan till de tre spelarna om de var intresserade av att medverka till en läggmatch mot GAIS. Tingsrätten konstaterade dock vidare att ingen av de tre fotbollsspelarna berättat om något erbjudande om att det skulle få betalt för det fall de medverkade till en läggmatch. Däremot fann tingsrätten att ett erbjudande om en stor summa pengar hade lämnats några dagar senare vid ett möte med några för spelarna okända män. Tingsrätten fann det alltså visserligen utrett att den åtalade mannen hade försökt förmå de tre fotbollsspelarna att medverka vid en läggmatch mot GAIS men att det inte var visat att han, på så sätt

som angavs i åtalet, hade erbjudit en otillbörlig förmån i form av pengar för deras medverkan. Åtalet ogillades.

I hovrätten justerade åklagaren gärningsbeskrivningen på så sätt att det gjordes gällande att mannen begått gärningen tillsammans och i samförstånd med okända personer eller i vart fall främjat gärningen genom att ta kontakt med de tre fotbollsspelarna och framföra förfrågan om att medverka till att manipulera matchens utgång. Åklagaren framställde således ett alternativt yrkande om medhjälp till grovt givande av muta.

Liksom tingsrätten fann hovrätten det utrett att mannen mött de tre spelarna cirka tio dagar innan matchen och då föreslagit dem att medverka till att medverka att Värnamo IF skulle förlora matchen mot GAIS. Hovrätten fann också, precis som tingsrätten, att de tre spelarna några dagar senare kontaktades av två okända män som erbjöd dem betalning för en sådan medverkan. Hovrätten konstaterade vidare att för att någon ska fällas till ansvar för brottet givande av muta krävs att denne har erbjudit betalning eller annan förmån och att mannen inte lämnat något sådant erbjudande. Den avgörande frågan för hovrätten var därför om det fanns ett sådant samband mellan mannen och de två okända männen kontakter med spelarna att denne kunde anses ha agerat gemensamt och i samförstånd med de två okända männen eller ha främjat deras agerande som medhjälpare.

Hovrätten fann att det var ställt utom rimligt tvivel att de två kontakterna med spelarna varit ett led i en samordnad aktion med syfte att IFK Värnamo skulle förlora matchen mot GAIS. Den åtalade mannens roll i denna aktion kunde dock inte närmare klarläggas. Det var därför inte styrkt att han tillsammans och i samförstånd med andra erbjudit muta. Däremot fick han genom sitt val av spelare – särskilt med en av spelarna som han kände sedan tidigare och som han kunde tala obehindrat på serbokroatiska med – liksom sin förfrågan till spelarna anses ha främjat de okända personernas erbjudande av muta. Mannen dömdes därmed av hovrätten för medhjälp till givande av muta.

I fråga om brottet skulle bedömas som grovt eller inte hade åklagaren hänvisat till att IFK Värnamo utsatts för en betydande ekonomisk risk för förlust av sponsor- och publikintäkter samt att idrotten generellt, spelmarknaden och spelbolagen utsatts för misstro. Enligt hovrättens uppfattning var dock de risker som brottet inneburit

inte sådana att vare sig IFK Värnamo, idrotten generellt, spelmarknaden eller spelbolagen drabbats av en synnerligen kännbar ekonomisk eller förtroendemässig skada. Brottet bedömdes därför inte som grovt. Påföljden bestämdes till villkorlig dom förenat med dagsböter. Domen överklagades till Högsta domstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 30 juni 2016 i mål nr B 3004-15

Sex män åtalades för gärningar som var relaterade till tre fall av matchfixning i fotbollsserien division ett södra. Det första fallet avsåg en match mellan Kristianstads FF och IF Limhamn Bunkeflo. Tre av männen var fotbollsspelare i Kristianstads FF och åtalades för grovt tagande av muta. Två andra män åtalades för grovt givande muta bestående av att de erbjudit fotbollsspelarna otillbörlig förmån i form av pengar för deras utövning av anställningen. Mutan avsåg enligt åklagaren att fotbollsspelarna skulle göra en dålig match. Matchen slutade dock med att Kristianstads FF vann med 3–1. Detta ledde enligt åklagaren bl.a. till att en av männen som stod åtalad för givande av muta avseende matchen mellan Kristianstads FF och IF Limhamn Bunkeflo och en annan man försökte påverka utgången av ytterligare en fotbollsmatch mellan Kristianstads FF och IS Halmia. Här avsåg inte åtalet givande av muta utan i stället olaga tvång bestående i att männen genom hot om att döda eller allvarligt skada de tre fotbollsspelarna tvingat dem att agera på ett visst sätt i matchen. Agerandet bestod bl.a. i att spelarna skulle se till att Kristianstad FF först skulle leda matchen men att de i andra halvlek skulle släppa in så många mål som möjligt. Två av fotbollsspelarna skulle agera på ett sådant sätt att de fick varsitt rött kort i andra halvlek. Matchen slutade 4–2 till IS Halmia. En av fotbollsspelarna fick ett rött kort genom att helt omotiverat ge en av spelarna i motståndarlaget en örfil och en av fotbollsspelarna ådrog sig ett gult kort i samband med konfrontation med domaren. Samma män som stod åtalade för olaga tvång i samband med matchen mellan Kristianstads FF och IS Halmia var också åtalade för olaga tvång mot en av fotbollsspelarna i samband med en match mellan Kristianstads FF och Norrby. Gärningen bestod i att de genom hot om att döda eller allvarligt skada fotbollsspelaren och dennes när-

stående tvingat honom att inom matchens första tjugo minuter få ett rött kort och se till att motståndarlaget fick en straff. Utöver nu nämnda gärningar omfattade åtalet också utpressning, försök till utpressning och övergrepp i rättssak.

Åtalat byggde i stort på en av fotbollsspelarnas uppgifter jämte viss stödbevisning. Tingsrätten fann inte någon del av åtalet styrkt och ogillade det i sin helhet.

Hovrätten gjorde emellertid en annan bevisvärdering och dömde de tre fotbollsspelarna för tagande av muta. De två männen som var åtalade för givande av muta dömdes för detta brott. Enligt åklagaren var mutbrotten att bedöma som grova med hänsyn till att Kristianstads FF utsatts för en betydande ekonomisk risk för förlust av sponsor- och publikintäkter samt att spelmarknaden, spelföretagen och idrotten generellt utsatts för misstro. Hovrätten fann dock inte stöd för att Kristianstads FF faktiskt skadats ekonomiskt av det brott som åtalet avsåg. Risken för förlust eller minskat förtroende som skulle kunna tänkas förekomma var inte tillräcklig enligt hovrätten för att bedöma gärningarna som grova. Mutbrotten bedömdes därför som brott av normalgraden.

Påföljden bestämdes för de tre fotbollsspelarna till villkorlig dom. I två av fallen förenades den villkorliga domen med dagsböter. En av männen som nu dömdes för givande av muta hade tidigare dömts för medhjälp till givande av muta av Göta hovrätt (se Göta hovrätts dom den 5 november 2015 i mål nr B 3202-14 här ovan). Den av Göta hovrätt utdömda villkorliga domen förordnades omfatta också denna brottslighet samt förenades med dagsböter. De två övriga männen dömdes för olaga tvång, utpressning, försök till utpressning och givande av muta respektive olaga tvång, utpressning och försök till utpressning. Påföljden i dessa fall bestämdes till fängelse ett år och två månader respektive ett år.

Domen överklagades till Högsta domstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Svea hovrätts dom den 18 februari 2016 i mål nr B 680-15

Fem män åtalades för grovt bedrägeri. Den påstådda gärningen bestod i att männen hade medelst vilseledande förmått cirka 25 000 målsägande att spela poker online på internet anordnat av Svenska Spel

mot en av dem till spelet ansluten s.k. pokerrobot. Pokerroboten bestod av programvara som spelade automatiskt utan mänsklig inblandning. Målsägandena, som alla vid spelet satt framför var sin dator, utgick från att de spelat mot människor. Enligt åklagaren hade förfarandet inneburit vinning för de åtalade männen med cirka 3,8 miljoner kronor och motsvarande skada för målsägandena och Svenska Spel som i efterhand ersatt målsägandena för deras förluster.

De åtalade bestred ansvar. De vidgick att de utvecklat en robot bestående av ett datorprogram som kunde spela poker självständigt. Robotspelet hade dock inte ägt rum i den utsträckning som åklagaren påstod. De åtalade invände bl.a. vidare att utsikten att vinna för målsägandena inte heller haft någon avgörande betydelse för deras deltagande. Roboten hade förlorat i nästan lika stor utsträckning som den vunnit, och den hade definitivt spelat sämre än vad de själva skulle ha gjort.

Tingsrätten dömde de fem männen för grovt bedrägeri och slog fast att den brottsliga vinsten i vart fall uppgått till 760 000 kronor.

Hovrätten konstaterade inledningsvis att de fem männen vilselett målsägandena på sätt åklagaren påstått och att det, vad avsåg de flesta av målsägandena, funnits ett sådant samband mellan vilseledandet och dispositionen som krävs enligt bestämmelsen om bedrägeri. I frågan om dispositionen inneburit vinning respektive skada konstaterade hovrätten dock att det inte var styrkt att programvaran hade varit konstruerad så att den i enskilda spelomgångar haft en större förmåga än de tilltalade själva när de hade spelat utan programvaran. Hovrätten drog därmed slutsatsen att chanserna till vinst för målsägandena inte varit mindre på grund av att de tilltalade använt programvara vid spelet. Förfarandet hade således inte inneburit någon skada för målsägandena eller Svenska Spel på det sätt som avses i bedrägeribestämmelsen. Förfarandet hade inte heller inneburit någon vinning för de tilltalade männen. Mot denna bakgrund frikändes männen.

Domen har vunnit laga kraft.

24.8.5 Överväganden

Frågan om uppgjorda matcher har väckt allmän debatt i Sverige. I sådana sammanhang höjs inte sällan röster för en ny skärpt lagstiftning, vilken är saken också i det här fallet. I sammanhanget har också synpunkter framförts om att nuvarande lagstiftning inte tillfredsställande täcker in sådant fusk som förekommer i samband med vadslagning eller andra spel.

Detta innebär inte att en ny kriminalisering ska införas slentrianmässigt. En sådan ska i stället övervägas noggsamt. Införande av nya straffrättsliga bestämmelser ska med andra ord ske med restriktivitet och där behovet och konsekvenserna av att ingripa med denna åtgärd mot ett oönskat beteende måste analyseras grundligt. Ett skäl till detta är att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas frihet och kan medföra ingripande tvångsåtgärder.

Som framgår ovan infördes en nykriminalisering av mutbrottet år 2012 (se avsnitt 24.9.3). Nykriminaliseringen innebar att det infördes en särskild gärningsform av tagande och givande av muta som träffar det fallet att förmånens mottagare är någon som kan utöva ett direkt inflytande över en tävlings utgång eller förlopp. I förarbetena anges att olika skäl talade för ett behov av en sådan kriminalisering. Bl.a. framhölls den kommersiella vadhållning som anordnas för allmänheten i samband med både idrottstävlingar och andra tävlingar och som omsätter mycket stora belopp. Regeringen hänvisade i det här sammanhanget till att det i uppmärksammade fall utomlands har kunna beläggas att tävlingsdeltagare tagit emot förmåner för att inte göra en fullgod prestation eller på visst sätt eller i visst antal göra en bestämd typ av misstag. Detta har gett möjlighet för förmånens givare att göra stora vinster genom att satsa pengar på tävlingens resultat eller enskilda deltagares uppträdande. Regeringen konstaterade vidare att de höga beloppen gör att de sanktioner som en arrangör eller ett förbund kan ha möjlighet att tillgripa mot den som tar emot otillbörliga förmåner – t.ex. böter eller avstängning – i just detta fall kan riskera att inte ha en tillräckligt avhållande effekt (prop. 2011/12:79 s. 29).

När det gäller den del av mutbrottet som tar sikte på vadslagningssituationer anför Brå i sin rapport att det enbart riktar in sig på ett moment i manipulationen, nämligen det otillbörliga erbjudandet. Det är alltså att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån som är det straffbara för givande av muta i 10 kap. 5 b § brottsbalken. Sedan är det den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån som straffas för tagande av muta enligt 10 kap. 5 a § brottsbalken. Förberedelserna, sonderingarna, själva matchfixningen och det som sker vid sidan av, vadslagningen faller därmed utanför. Brå konstaterar att det således inte är straffbart att ”endast” manipulera en match men att det från ett vadhållningsperspektiv möjligen skulle kunna betraktas som ett bedrägeri. Det är dock oklart, anför Brå vidare, hur långt bedrägeribestämmelsen sträcker sig vid matchfixning.³³

Brå lyfter vidare fram att den påverkan riktad mot någon som är i stånd att manipulera en match inte behöver ta formen av givande av muta. Det kan också handla om vänskapskorruption, där den otillbörliga förmånen snarare är ett tack för gammal vänskap. Det kan också handla om andra former av påverkan såsom trakasserier, olaga hot, våld eller skadegörelse. Mot denna bakgrund kan det enligt Brå hävdas att i de fall brott ändå föreligger – till följd av att enbart enstaka moment i ett större förlopp bestraffas – fångar det straffrättsliga systemet inte upp konspirationen och manipulationen som helhet. Detta, menar Brå, skulle tala för att ett särskilt brott införs för att kriminalisera manipulerade matcher. Vad som vidare talar för ett sådant särskilt brott är enligt Brå bevissvårigheterna. Brå framhåller här att när det straffrättsliga systemet är beroende av att kunna styrka en enskild detalj i ett större sammanhang, typiskt sett det otillbörliga erbjudandet, är risken stor att den straffrättsliga utgången blir slumpmässig.³⁴

Svenska Spel, Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet och Svenska Basketbollförbundet har också pekat på behovet av en ny lagstiftning. De har i en gemensam skrivelse till utredningen framfört att det i och för sig ofta kan misstänkas att de inblandade i en matchfixning tagit emot en otillbörlig förmån men att det i de fall en sådan muta inte har erbjudits, eller inte kan bevisas, är otillfreds-

³³ Brå:s rapport 2015:18, s. 104.

³⁴ Brå:s rapport 2015:18, s. 105.

ställande att straffansvar inte kan åläggas den som bevisligen deltagit i manipulation och samtidigt (själv eller genom ombud) ingått vadshållning på tävlingen.³⁵ I skrivelsen anförs vidare att det är uppenbart att den straffrättsliga regleringen inte är tillräcklig även om det, men några enstaka undantag, saknas domstolsavgöranden på det nykriminaliserade området för tagande och givande av muta. I sammanhanget hänvisar Svenska Spel m.fl. till åklagarens beslut³⁶ att lägga ned en förundersökning avseende misstanke om bedrägeri i ett fall som gällde misstänkt matchfixning. Det aktuella fallet gällde vadslagning online (se vidare om åklagarens beslut i avsnitt 24.9.2).

Vid kontakt med Spellicensutredningen har representanter från Riksenheten mot korruption gett uttryck för att nuvarande reglering inte är optimal för att komma tillrätta med fall av matchfixning. Det beror enligt enheten framför allt på, vid talan om mutbrott, svårigheten att bevisa huruvida en förmån överhuvudtaget har erbjudits eller lämnats.

Utredningen instämmer i vad Riksenheten mot korruption anført i sitt beslut om att lägga ned förundersökningen avseende bedrägeri i ett antal fall där vadslagning ingåtts på internet. Det innebär att utredningen således anser att det inte finns något utrymme att tillämpa bedrägeribestämmelserna när vadslagning sker hos spelföretag online. Tillämpning av bedrägeri enligt 9 kap. 1 § första stycket brottsbalken är därmed enligt utredningens uppfattning uteslutet, eftersom det kräver att en fysisk person vilseleds medan förfarandet hos spelbolagen i dessa fall är automatiserade. S.k. datorbedrägeri enligt 9 kap. 1 § andra stycket brottsbalken är också i fall där vadslagning sker hos spelbolagen online uteslutet eftersom någon olovlig påverkan inte sker av själva datorn eller annan automatisk process.

Det nu anförda om bedrägeribestämmelsernas tillämplighet ger vid handen att det i Sverige i princip bara finns en reglering som kan användas med avsikt att motverka förekomsten av matchfixning när vadslagning sker hos spelbolag online, nämligen tagande och givande av muta enligt 10 kap. 5 a och b §§ brottsbalken.

Av de skäl som bl.a. Brå lyfter fram i sin rapport finns det dock flera svårigheter att tillämpa mutbrottslagstiftningen i matchfixningsfall. Utredningen kan därmed konstatera att även om det finns viss

³⁵ Skrivelse till Spellicensutredningen den 14 april 2016.

³⁶ Beslut från Riksenheten mot korruption den 2 september 2015, AM-86997-15.

lagstiftning som kan aktualiseras vid matchfixning ger denna inte ett tillräckligt starkt skydd. De rättsfall som Riksenheten mot korruption drivit i domstol illustrerar enligt utredningen väl behovet av en straffrättslig utvidgning. I rättsfallet från Göta hovrätt³⁷ fann både tingsrätten och hovrätten det utrett att den åtalade mannen visserligen försökt förmå tre fotbollsspelare att medverka vid en läggmatch men att det inte var visat att han erbjudit dem en otillbörlig förmån. Åtalet ogillades därför i tingsrätten. Sedan åklagaren justerat åtalet i hovrätten till att också omfatta medhjälp till givande av muta dömdes mannen för detta brott. Situationen i rättsfallet ger belägg för de farhågor om bevissvårigheter när det kommer till att visa en otillbörlig förmån som bl.a. Brå ger uttryck för i sin rapport.

I domen från Hovrätten över Skåne och Blekinge³⁸ gällde det tre fall av matchfixning i samband med fotbollsmatcher. I två av fallen var dock inte fråga om någon otillbörlig förmån utan i stället andra påtryckningar som bedömdes som olaga tvång. Det visar att det är långt ifrån alla fall som det överhuvudtaget förekommer en otillbörlig förmån i händelser av matchfixning. Det kan i stället vara fråga om andra typer av påtryckningar. I det här rättsfallet handlade det om olaga tvång som är en brottslig gärning. Det är dock tydligt att matchfixningar där andra typer av påtryckningar förekommer som inte är straffbara faller helt utanför det kriminaliserade området.

Det saknas således för närvarande i svensk rätt en straffrättslig bestämmelse som enbart fångar in själva matchfixningen som sådan. Det är, som framgått ovan, svårt att med säkerhet ange hur vanligt förekommande uppgjorda matcher är i dag. Antalet misstänkta fall i Sverige är många, men antalet fällande domar få. Utomlands har dock flera fall av matchfixning uppmärksamrats och det pågår ett internationellt arbete för att stävja problemet.

Vid sidan av den nu nämnda problematiken med matchfixning förekommer det också annat fusk vid kommersiella spel. Utredningen tänker här exempelvis på en sådan situation som var vid handen i Svea hovrätts dom om poker-roboten.³⁹ Förhållandena i det fallet

³⁷ Göta hovrätts dom den 5 november 2015 i mål nr B 3202-14. För redovisning av domen, se avsnitt 24.9.4.

³⁸ Hovrätts över Skåne och Blekinge dom den 30 juni 2016 i mål nr B 3004-15. För redovisning av domen, se avsnitt 24.9.4.

³⁹ Svea hovrätts dom den 18 februari 2016 i mål nr B 680-15. För redovisning av domen, se avsnitt 24.9.4.

visar också på svårigheten att tillämpa bedrägeribestämmelsen vid olika typer av otillbörlig påverkan av kommersiella spel. Det finns med andra ord i dag ett utrymme för att fuska i kommersiella spel, utan att det för den sakens skull omfattas av något straffansvar.

Avsaknaden av en straffrättslig bestämmelse som omfattar nu nämnda situationer får en rad negativa konsekvenser. Framför allt riskerar det att undergräva förtroendet för kommersiella spel som anordnas för allmänheten och som omsätter stora belopp. Spelkonsumenter måste kunna känna förtroende för spelföretagen och känna sig trygga med att den licenserade marknaden är rättvis och fri från korruption och fusk. Dessutom, vilket är minst lika viktigt i sammanhanget, står spelare och andra inom idrotten involverade personer i dag utan ett effektivt straffrättsligt skydd mot olika otillbörliga påtryckningar om att medverka till matchfixning. Det är enligt utredningen av stor vikt att såväl idrottens integritet som integriteten hos de system för kommersiell vadhållning som hålls i samband med tävlingar i Sverige skyddas från problemet matchfixning med bl.a. en väl fungerande straffrättslig reglering.

Utredningen anser således att det finns tillräckliga skäl för att föreslå en ny straffrättslig bestämmelse som särskilt tar sikte på spel-fusk. Ambitionen är att bestämmelsen ska fånga upp alla typer av förekommande fusk som kan förekomma vid kommersiella spel, såväl s.k. matchfixning som andra otillbörliga gärningar. En sådan bestämmelse finns enligt brittisk rätt (*Gambling Act 2005 section 42*). Eftersom det rör sig om en specialreglering, riktad mot gärningar på spelmarknaden, bör den nya bestämmelsen införas i den reglering som reglerar spelmarknaden, dvs. den nya spellagen.

Ett särskilt spelfuskbrott

Det nya straffansvaret bör vara en särskild gärningsform som avser dels manipulation av utgången av ett spel, dels att förmå någon att manipulera utgången av ett spel. De spel som avses med bestämmelsen är sådana spel som omfattas av licenskrav enligt spellagen.

Med att manipulera utgången av ett sådant spel avses en handling eller underlåtenhet som otillbörligen påverkar, eller kan komma att påverka, utgången av spelet. Av lagtexten framgår uttryckligen att handlingen eller underlåtenheten inte måste ha den följden att

spelet faktiskt påverkas. Det räcker således med att det kan komma att påverkas. Det kan här exempelvis tänkas en fotbollsspelare som i syfte att försöka få sitt lag att förlora gör avsiktliga misstag under matchen, men att hans eller hennes lag ändå vinner. Ett sådant fall omfattas således av bestämmelsen. Vidare omfattas situationer när de regler som ställs upp för ett spel inte följs, men att utgången trots detta inte påverkas. Straffansvaret ska också vara oberoende av om gärningen medför vinning. Detta innebär att den situationen som förelåg i Svea hovrätts dom om poker-roboten⁴⁰ omfattas där några av domstolens slutsatser var att det inte var tillåtet att använda sig av helautomatiskt robotspel på den aktuella spelsajten men att det inte kunde visas att gärningsmannens chanser till vinst ökat på grund av att de använt sig av programvaran vid spelet.

Förutom att bestämmelsen avser den som manipulerar utgången av ett spel omfattar den vidare den som förmår någon att manipulera utgången av ett spel. Gärningsmannen ska här genom någon slags påverkan förmå en person att manipulera utgången av spelet. En sådan påverkan kan ske genom påtryckningar på olika sätt. Det kan t.ex. handla om en ”vänskapstjänst” men också om trakasserier, olaga hot, utpressning eller misshandel. Den som förmår exempelvis en fotbollsspelare att underprestera i en match med syfte att låta det mötande laget vinna gör sig således skyldig till brott alldeles oavsett om fotbollsspelaren erbjuds en otillbörlig förmån. En förutsättning är att matchen är föremål för spel.

Det föreslagna spelfuskbrottet ska vara subsidiärt till bestämmelserna om tagande och givande av muta och bedrägeri?

Straffskalan för spelfuskbrottet bör vara fängelse i högst två år. När det gäller det grova brottet är det enligt utredningen lämpligt med samma straffskala som för grovt bedrägeri och givande och tagande av muta, grovt brott. Straffskalan för grovt spelfuskbrott bör mot denna bakgrund vara fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning 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. I systematiken ligger att det är fråga om ett upprepat beteende, allra helst om det har genomförts efter viss beräkning. Att gärningen har varit av särskilt farlig art fångar in det fallet att allvarliga fall av hot, misshan-

⁴⁰ Svea hovrätts dom den 18 februari 2016 i mål nr B 680-15.

del eller utpressning har använts för att förmå någon att manipulera en vadslagningshändelse.

Ett spelfuskbrott kan många gånger tänkas hamna endast på försöks- eller förberedelsestadiet. Det är därför enligt utredningens uppfattning angeläget att också försök och förberedelse till sådant brott ska vara straffbelagt.

24.9 Beslag

Utredningens förslag: Om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt denna lag, får beslag göras av spelutrustning eller andra föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet eller kan antas bli föremål för förverkande enligt denna lag. Sådan befogenhet har de kontrollanter som förordnats att utöva tillsyn över spellagen samt befattningshavare hos Spelmyndigheten i vars uppgift det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om spel.

Om egendom har tagits i beslag enligt ovan ska detta skyndsamt anmälas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Den som har tagit emot en sådan anmälan ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv hade gjort beslaget.

Enligt rättegångsbalkens allmänna bestämmelser om beslag har var och en som påträffar någon som är i färd med att begå brott, på vilket det kan följa fängelse, rätt att gripa brottslingen och får då också beslagta påträffade föremål. En fråga som har uppkommit i utredningen är om det finns skäl att gå längre i det avseendet på så sätt att en förordnad kontrollant enligt spellagen eller befattningshavare hos Spelmyndigheten ska få befogenhet att ta egendom i beslag i de fall där någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott mot lagen. Med andra ord är frågan om det ska finnas en rätt att ta egendom i beslag oberoende av ett gripande. Sådana bestämmelser finns i bl.a. 47 § fiskelagen, 47 § jaktlagen (1987:259) och 14 § lagen (2016:319) om skydd för geografisk information.

24.9.1 Något om beslagsbestämmelserna i rättegångsbalken

27 kap. rättegångsbalken innehåller bestämmelser om beslag. För att beslag ska få ske måste enligt 1 § föremålet skäligen kunna antas ha betydelse för utredning om brott (bevisbeslag), vara någon avhänt genom brott (återställandebeslag) eller vara förverkat på grund av brott (förverkandebeslag). Beviskravet, som i lagtexten uttrycks som ”skäligen kan antas”, är lågt. Det måste finnas någon omständighet som gör det mer sannolikt att egendomen kan ha betydelse för utredningen eller har varit föremål för brott än att så inte är fallet.⁴¹ Beslag förutsätter vidare att egendomen är tillgänglig och kan inte användas som ett instrument för att söka efter föremål.⁴² För eftersökande används andra tvångsmedel, bl.a. husrannsakan. Beslag får användas oberoende av brottets beskaffenhet och kan beslutas även om föremålet ägs eller innehas av någon annan än den misstänkte. Beslag förutsätter över huvud taget inte att det finns någon misstänkt person. Utrymmet för att beslagta skriftliga handlingar begränsas genom reglerna i 2 och 3 §§.

Av 4 § framgår det att den som med laga rätt griper en misstänkt eller verkställer ett beslut om husrannsakan, kroppsbesiktning eller kroppsvisitation får ta sådana föremål i beslag som då påträffas. I andra fall får föremål inte tas i beslag utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Är det fara i dröjsmål får dock åtgärden vidtas av en polisman även utan sådant beslut, om det inte är fråga om vissa skriftliga försändelser. När ett beslag har verkställts utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren, ska det skyndsamt anmälas till någon av dessa, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå. Även rätten får förordna om beslag av föremål som antingen uppvisas vid rätten eller annars är tillgängligt för beslag enligt 5 § första stycket. Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, kan den som har drabbats av beslaget begära rättens prövning av beslutet. Det framgår av 6 §. Beslagtagna föremål ska tas i förvar av den som verkställt beslaget enligt 10 §. Enligt 8 § fjärde stycket kan ett beslut om beslag hävas antingen av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. I 4 a § anges att om en målsägande eller någon som trätt i dennes ställe har framställt anspråk

⁴¹ Robert Nordh, Tvångsmedel, Praktisk process IV, 2007, s. 92.

⁴² NJA II 1942 s. 359.

på egendom som är beslagtagen får undersökningsledaren eller åklagaren innan åtal väckts besluta om att föremålet ska lämnas ut. Förutsättningen är att det är uppenbart att han eller hon har bättre rätt till föremålet än den hos vilken beslaget har gjorts. Ett typfall då ett beslut kan fattas är när det är fullständigt klarlagt att egendomen olovligen har tagits från målsäganden. Om föremålet inte lämnas ut till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe enligt 4 a §, ska föremålet när beslaget hävs lämnas ut till den hos vilken beslaget har gjorts. Gör denne inte anspråk på föremålet eller kan det inte utredas hos vem beslaget har gjorts ska föremålet lämnas ut till den som gör anspråk på det. Förutsättningen är då att personen kan visa sannolika skäl för sin rätt till föremålet. I de fall föremålet inte hämtas i enlighet med bestämmelsen tillämpas lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.

24.9.2 Utredningens överväganden

Som nämns ovan finns bestämmelser i fiskelagen, jaktlagen och lagen om skydd för geografisk information som ger tillsynsmän en befogenhet att ta föremål i beslag utan att en skyldig person samtidigt grips. Bestämmelserna går således längre än vad som följer av beslagsbestämmelserna i rättegångsbalken.

När det gäller spellagen kan en bestämmelse om beslag oberoende av ett gripande främst komma att bli aktuell i ärenden som rör illegala spelautomater. I dag är det oftast befattningshavare hos Lotteriinspektionen som vid kontrollbesök upptäcker brott avseende illegala spelautomater. Det framstår därför som befogat, inte minst av effektivitetsskäl, att befattningshavare hos Spelmyndigheten liksom särskilt förordnade kontrollanter ska ha befogenhet att under vissa förhållanden ta egendom i beslag. En förutsättning ska vara att föremålen skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet eller att de kan antas bli föremål för förverkande enligt spellagen. Har egendom tagits i beslag, ska anmälan om detta göras skyndsamt till polis- eller åklagarmyndigheten. Den som har tagit emot anmälan bör handla som om han eller hon själv har gjort beslaget. Utredningens bedömning är att de situationer som anges i 27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken inte är aktuella i nu förevarande fall.

24.10 Åtgärder utöver främjandeförbudet som behöver vidtas för att stoppa olicensierade aktörer

Enligt direktiven ska utredningen undersöka vilka åtgärder, utöver de som föreslagits av Främjandeförbudsutredningen, som kan behöva vidtas för att effektivt stoppa olicensierade aktörer från att agera på den svenska spelmarknaden och lämna nödvändiga författningsförslag.

24.11 Förbud mot elektronisk kommunikation till olicensierat spel

24.11.1 Utredningsdirektiven

I direktiven till Spellicensutredningen framhålls att det i ett licenssystem är angeläget att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens från spelplanörnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden. Det i dag gällande förbudet mot att främja lotterier som saknar tillstånd bör vara grunden för ett sådant skydd. Det kan dock antas att detta inte är tillräckligt för att hindra olagliga aktörer från att tillhandahålla lotterier till svenska spelare, varför det bör övervägas om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder. Vidare anges i direktiven att som exempel på en sådan åtgärd kan nämnas Spelutredningens (SOU 2008:124) förslag att förbjuda betalningsförmedling för otillåtna lotterier och förbud mot elektronisk kommunikation till domäner och IP-adresser där otillåtna spel förekommer.

Mot denna bakgrund har Spellicensutredningen fått i uppdrag att undersöka vilka åtgärder, utöver de som föreslagits av Främjandeförbudsutredningen, som kan behöva vidtas för att effektivt stoppa olicensierade aktörer från att agera på den svenska spelmarknaden och lämna nödvändiga författningsförslag.

24.11.2 Tidigare utredningsarbete

Inledningsvis kan nämnas att såväl Lotteriutredningen (SOU 2006:11) som Spelutredningen hade i uppdrag att utreda samma frågeställning. Lotteriutredningen gjorde bedömningen att det inte skulle in-

föras något särskilt förbud i lotterilagen riktat till den som tillhandahåller förmedlingstjänster som möjliggör att bedriva spelverksamhet som riktas mot svenska spelare. Lotteriutredningen anförde följande (SOU 2006:11 s. 292–293):

Lagstiftningsåtgärder i syfte att kontrollera trafiken över Internet torde kunna riktas mot antingen Internetoperatörerna (som tillhandahåller den nödvändiga infrastrukturen) eller Internetleverantörerna (som tillhandahåller tjänsten Internet). Utredningen bedömer emellertid inte att ett förbud som riktar sig mot operatörerna skulle vara en framkomlig väg. För dessa är innehållet i trafiken oväsentligt och avtal om nyttjande av sådan infrastruktur torde avse överföring av en viss mängd data. Ett ansvar för operatören att undersöka vad slags tjänster som överföringen avser skulle eventuellt vara tekniskt möjligt. Ett sådant ansvar skulle dock innebära en kapacitetssänkning samt vara förenat med så höga kostnader att det inte kan anses vara försvarbart. Ett eventuellt kontrollansvar skulle därför rimligen endast kunna åläggas Internetleverantören. Denne har en möjlighet att kontrollera de data som skickas och därmed till vilka adresser uppkoppling sker. Om spärrlistor upprättas, där otillåtna Internetadresser förtecknas, skulle leverantören ha möjlighet att blockera trafik till hemsidor där spel och lotterier erbjuds. Ansvaret för upprättande och uppdatering av sådana spärrlistor torde få åvila en offentlig myndighet. Ett ansvar för leverantörerna att självmant undersöka om en viss Internetadress utgör en spelsida är enligt utredningen inte rimligt att tänka sig. Ett kontrollansvar för Internetleverantören skulle då innebära att denne var skyldig att blockera trafik till särskilt angivna Internet (IP-) adresser enligt de upprättade spärrlistorna. En enskild spelare skulle därmed nekas åtkomst till den begärda spelsidan, om denna finns förtecknad i spärrlistan. Ett kontrollansvar borde leda till att spel från Sverige över Internet hos utlandsbaserade anordnare skulle minska kraftigt. Frågan är om det finns förutsättningar att i lag fastslå ett sådant ansvar. Det bör noteras att något motsvarande ansvar inte gäller i något annat sammanhang. Dock finns det exempel på leverantörer som blockerar trafik till kända sidor med olagligt innehåll, såsom barnpornografi, men någon lagstadgad skyldighet till detta finns inte. Det finns goda möjligheter för spelare att kringgå spärrar, t.ex. genom att använda anonymiserande proxyserver. Ett förbud kan även kringgåas genom att spelaren anlitar utländska Internetleverantörer. Det senare lär dock, åtminstone i dag, vara relativt ovanligt. Slutligen finns det en risk att även legitim trafik över Internet kommer att förhindras genom ett förbud av ifrågavarande slag. Utredningen fäster stor vikt vid att ett förbud av detta slag inte har införts i fråga om annan trafik över Internet. Det finns ingen skyldighet för Internetleverantörerna att blockera för trafik till hemsidor med illegalt innehåll, t.ex. sådana som innehåller barnpornografiska bilder. Att överväga en sådan skyldighet när det gäller utländska webbsidor skulle därför kräva mycket starka skäl. Ett sådant skäl skulle kunna vara om det finns ett uppenbart behov av att skydda spelarna mot

spelverksamhet som bedrivs i utlandet. I och för sig förekommer det säkert spelsidor, där anordnaren har bedrägliga avsikter. De ledande anordnarna kan dock förutsättas bedriva sin verksamhet med erforderliga tillstånd och med beaktande även av konsumenternas intressen. Vidare kan det inte antas att riskerna för att spelarna ska drabbas av sociala och ekonomiska skadeverkningar är så mycket större när spelandet sker i verksamheter utomlands än när det sker här i landet. Mot bakgrund av det anförda finner utredningen inte heller att ett förbud som riktar sig mot förmedlingstjänster av detta slag kan anses vara proportionerligt i förhållande till förbudets syfte. Ett förbud riktat mot Internetleverantörerna att blockera för trafik till utländska webbsidor skulle dock kunna motiveras av en verklig önskan att minska spelandet totalt sett. Emellertid torde det då inte finnas något direkt utrymme att låta svenska anordnare bedriva motsvarande verksamhet. Ekonomiska hänsyn kan slutligen över huvud taget inte motivera en sådan åtgärd. Utredningen finner därför, med beaktande av att kringgåendemöjligheterna av ett förbud av ifrågavarande slag bedöms vara stora, att tillräckliga skäl inte framkommit för att ålägga Internetleverantörerna att blockera för trafik till utländska spelsidor.

Till skillnad från Lotteriotredningen gjorde Spelutredningen bedömningen att det borde införas en bestämmelse om att kommunikationsföretag inte får förmedla kommunikation från sina kunder till domännamn och IP-adresser för speltjänster.

Spelutredningen anförde följande (SOU 2008:124 s. 430–433):

Skälen för bedömningarna och förslaget

Att öppna den svenska spelregleringen för nya aktörer kräver att de nya aktörerna kan utöva sina tillstånd utan konkurrens från utlandet. För att detta ska kunna ske krävs att det främjandeförbud som finns i nu gällande lotterilag (1994:100) måste skärpas. Detta kan ske i två avseenden dels genom IP-blockeringar och dels genom förbud för penningtransaktioner av spelinsatser och spelvinster. Ett av syftena med de förslag som nu nämnts är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till aktörer i Sverige. Om främjandeförbudet inte kan skärpas ställer sig Spelutredningen mycket tveksam till frågan om att öppna marknaden för nya aktörer.

De stater inom EU som nyligen genomför eller avser att ändra sina lagstiftningar har valt olika vägar för att möta det gränsöverskridande spelet. Italien har öppnat Internetspel på nationell nivå så att näringslivet kan erhålla tillstånd till spel inom Italien. Italien har samtidigt (se 11.5.7) infört blockeringar av utländska webbsidor. Frankrike arbetar med en ny spelreglering som bygger på samma grundtankar som den italienska, dvs. öppna en nationell spelmarknad på Internet för nya aktörer och samtidigt införa bl.a. blockeringar för utländska webbsidor.

Tyskland har i ny lagstiftning den 1 januari 2008 förbjudit allt Internet-spel, dvs. både inhemskt och utländskt.

Frågan om blockering av webbsidor över Internet har enbart till syfte att träffa utländska spelbolags spelverksamhet. Vad som ska bli föremål för blockering är rent kommersiell verksamhet. Fördelarna med blockering av IP-adresser och domännamn hos ISP:rna är att det skulle träffa bara den trafik som är nödvändig för att uppnå syftet med främjandeförbudet, dvs. endast spel från ej tillåtna operatörer skulle blockeras och detta endast för svenska kunder. Någon annan trafik påverkas inte. Mot bakgrund av detta gör Spelutredningen bedömningen att blockering av IP-adresser och domännamn inte är i strid med fri- och rättigheter i RF, TF och YGL samt fri- och rättigheter enligt Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Blockering av domännamn – DNS-filtrering – innebär att användarens blotta förfrågan om webbsidan bryter kommunikation. Blockering av IP-adresser innebär att en speciell sida på Internet blockeras. Identifikationen är mer detaljerad än den som följer av DNS-filtrering. IP-blockering innebär också att inte bara namnet på tjänsten utan den plats på Internet där speltjänsten är lagrad blockeras. IP-adresser kan i och för sig bytas och hela spelsystem kan av speloperatören flytas till annan server med andra IP-adresser, men metoden framstår ändå på grund av sin ”kirurgiska precision” som ändamålsenlig. Även denna metod bedömer Spelutredningen som realistisk.

Fördelarna med blockering av IP-adresser och domännamn hos ISP:rna är som nyss sagts att det skulle träffa bara den trafik som är nödvändig för att uppnå syftet med främjandeförbudet, dvs. endast spel från ej tillåtna operatörer skulle blockeras och detta endast för svenska kunder. Någon annan trafik påverkas inte. Nackdelarna med blockeringen är att den inte kan blockera all åsyftad trafik. Möjligheterna att kringgå blockeringen finns (se 11.5.6).

Det framstår inte som rimligt att en speloperatör skulle byta domännamn hur som helst. Kopplingen till speloperatörens varumärke måste av kommersiella skäl finnas kvar. En blockering av domännamn skulle enligt Spelutredningens mening inte kunna mötas med att speloperatören fjärrar sig allt för långt från sitt varumärke, eftersom kunderna måste känna igen sin speloperatör. Även mindre förändringar av ett domännamn skulle dock innebära att en blockering kringgås. T.ex. kan ett ursprungligt domännamn www.spelbolaget.com ändras till www2.spelbolaget.com, www.vecka52.spelbolaget.com eller www.4spelbolaget.com. Sådana ändringar skulle kunna ske enligt ett på förhand uppgjort system som förmedlas till kunderna eller lagts in i spelklienten. Den av AAMS tillhandahållna blockeringslistan uppvisar en mycket stor mängd domännamn från speloperatörer som gjort sådana mindre ändringar och därför förekommer på listan med ett flertal likartade domännamn.

Ett sätt att delvis blockera även framtida varianter av domännamn är att blockera huvuddomänen t.ex. spelbolaget.com Varierande prefix som www, www2, www.vecka52 m.fl. kommer då att bli blockerade.

Denna metod innebär dock att all elektronisk kommunikation med huvuddomänen stoppas, även e-posttrafik till sven.svensson@spelbolaget.com En sådan övergripande blockering innebär alltså att det inte går att kommunicera med speloperatören ens i fullt lagliga syften, vilket jämfört med syftet – att hindra ett otillåtet främjande av spel – måste anses vara oproportionerligt.

En kombination av DNS-filter och IP-filter torde vara en metod som medför tillräckligt precis blockering för att inte gå utöver syftet med blockeringen och ändå ha god effekt. DNS-filtret hindrar bekräftelse på att speltjänsten finns och IP-filtret hindrar att man kan få en uppkoppling. Spelutredningen förordar därför att eventuell blockering av webbsidor på Internet bör på sätt sker i Italien ske genom en kombination av DNS-filter och IP-filter.

Det kan konstateras att om blockering av något slag ska ske, bör det ske genom att tillsynsmyndigheten tillhandahåller listor över de domännamn och IP-nummer som ska blockeras, samt att det förtydligas i lag att främjandeförbudet även omfattar förmedling av spelkommunikation. På vilket sätt listor ska distribueras bör anföras till tillsynsmyndigheten att, efter samråd med berörda kommunikationsföretag, besluta.

Finns det EU-rättsliga förutsättningar att blockera IP-adresser m.m.

I avsnitt 11.4.4 har Spelutredningen bedömt frågan om det finns EU-rättsliga förutsättningar för att förbjuda betalningsförmedlingar. Då frågan om att förbjuda betalningsöverföringar och blockera IP-adresser båda gäller omfattningen av lotteriregleringens främjandeförbud hänvisar Spelutredning till de skäl som anförts i avsnitt 11.4.4 och gör samma bedömning av de EU-rättsliga förutsättningarna att kunna införa blockering av IP-adresser och domännamn.

Sammanfattande bedömning

I avsnitt 11.3 har Spelutredningen konstaterat att det även för framtiden finns behov av ett främjandeförbud, som bör skärpas. En sådan skärpning skulle kunna åstadkommas genom att främjandeförbudet förtydligades med ett förbud mot elektronisk kommunikation av spel till domännamn och IP-adresser.

24.11.3 Allmänt om internet

När internet slog igenom på allvar i Sverige i mitten av 90-talet var s.k. ”dialup” (att ringa upp en Internet Service Provider (ISP), internetjänstleverantör, med modem) det vanligaste sättet att ansluta sig till internet, och kostnaden var relativ till hur länge man var uppkopplad (precis som ett vanligt telefonsamtal). I början av 2000-

talet började bredbandsuppkopplingar slå igenom, där man dels fick surfa till en betydligt högre hastighet, men också oftast till en fast månadsavgift (s.k. flat rate). Detta var ett viktigt paradigmskifte för att göra internet till den allmännyttiga bastjänst i samhället det i dag har utvecklats till (Wikipedia).

Internet är världens största datornätverk. En teknisk definition av begreppet internet är sammankoppling av flera fysiska datornätverk med hjälp av datorer som kallas routrar. All kommunikation över internet sker med kommunikationsprotokollet Internet Protocol (IP). Internet liknar intranät som är ett internt nätverk inom en organisation och också baseras på IP-protokollet och annan internet-teknologi. Förr fanns flera stora datornätverk som använde olika tekniker men i dag dominerar internet och intranät.

Ett flertal leverantörer är verksamma inom internet och trafiken sker efter affärsmässiga överenskommelser dem emellan om routing mellan näten. Adressering, för att förmedla information, sker enligt internationell standard. Internet är uppbyggt på flera nivåer med en hierarkisk struktur. Internetleverantören, ISP, tillhandahåller tjänsten anslutning till internet. Kunderna, internetanvändarna, köper alltså möjligheten att koppla upp sig på internet. Exempel på internetleverantörer i Sverige är Telia, ComHem, Telenor, Tele2 m.fl. Vissa av dessa är även internetoperatörer, dvs. operatör som levererar trafiken, även kallade bredbandsoperatörer. IP-adresser används för att etablera kontakt mellan olika aktörer inom internet, såsom internetanvändaren och internetleverantören, vilka båda har IP-adresser. Prefixet, t.ex. http, till hemsidesadressen styr vilket ”språk” som används i kommunikationen. En hemsida på internet anges ofta med en bokstavskombination som i regel anknyter till företagets eller organisationens namn. T.ex. har Lotteriinspektionens hemsida adressen www.lotteriinspektionen.se. Toppdomänen i det fallet är .se, som administreras av Internetstiftelsen i Sverige men det hade också kunnat vara en annan toppdomän, som .com, vilken administreras av ett amerikanskt företag. Nya toppdomäner tillkommer och .casino har registrerats av ett amerikanskt företag. Spelföretag kan köpa sin egen DNS-adress under toppdomänen .casino och flera har gjort det på samma sätt som de registrerat sig under populära toppdomäner som .nu. För att hantera en portfölj av flera toppdomäner omdirigeras som regel slagningar i DNS-systemet av exempel som företaget.nu, företaget.casino och företaget.se till en adress som blir del i före-

tagets marknadsföring, tex företaget.com. Viktigt att notera är att företaget kontrollerar själva alla adresser som ligger under sin egen nivå, t.ex. poker.företaget.se, och det är lätt för dem att lägga till nya adresser på tredje nivå och lägre.

Varje sådan adress motsvaras också av en IP-adress. Skillnaden är att DNS-namnet avser vad som söks och IP-adressen var det återfinns, dvs. på vilken dator. Det betyder att om DNS-namnet är blockerat kan man ändå komma till servern om man känner till IP-adressen och skriver in den i URL-fältet. Mängden IP-adresser som används är begränsad och en avstängd dator behöver inte en fast adress, därför sker ofta en dynamisk tilldelning av IP-adresser baserat på behov. Vilken IP-adress som är kopplade till vilken DNS-adress behöver därmed inte vara permanent.

Överföring av information inom internet sker företrädesvis via (opto-) kablar, men till viss del sker överföringen via satellit eller trådlöst.

År 2015 hade 93 procent av den svenska befolkningen tillgång till internet och det var 91 procent som använde internet. I åldern 8–55 år var det över 95 procent som använde internet. Den dagliga användningen av internet ökar i alla åldersgrupper. 92 procent har en dator. Det är alltså fler som har tillgång till internet än som har en dator och år 2015 var första gången detta blev fallet. 90 procent har bredband hemma, 59 procent har en surfplatta och 97 procent av befolkningen har en mobiltelefon. I genomsnitt använder vi internet totalt 21 timmar i veckan, varav drygt 8 timmar spenderas på internet i mobilen. De flesta barnfamiljer (87 procent) har flera datorer, smartmobiler och surfplattor. 67 procent av 2-åringarna använder internet och 32 procent gör det dagligen. Redan när de är 2 år är det en tredjedel av de som använder internet som någon gång skapar eget innehåll på internet.

65 procent av svenskarna vet vad ett domännamn är och 14 procent av internetanvändarna har en domän för privat bruk. I slutet av oktober 2015 fanns det nästan 1,4 miljoner aktiva .se-domäner. Av alla .se-domäner är det 57 procent som ägs av svenska företag, 32 procent ägs av svenska privatpersoner och 11 procent har utländska ägare. Majoriteten (71 procent) av domänägarna äger endast 1 domän (Svenskarna och internet 2015, Internetstiftelsen i Sverige, IIS).

24.11.4 Tekniska omständigheter kring blockering

Texten under denna rubrik kommer i allt väsentligt från uppdaterade texter av betänkandet En framtida spelreglering, SOU 2008:124. Det finns flera olika metoder att spärra viss trafik på internet. En blockering kan göras i den tekniska strukturen men blockering kan också ske hos producenter eller konsumenter som använder internet. Exempelvis kan den som lagrar system för speltjänster på en server förbjudas att förmedla kommunikation till just den delen av serverinnehållet. Blockeringen kan även ske hos konsumenten genom att det i hans eller hennes dator läggs in ett filterprogram. Blockering hos konsumenten, innehållsleverantören eller hos den som lagrar innehållsleverantörens webbtjänst för spel förutsätter naturligen medverkan från dessa aktörer.

Om blockering ska nå framgång bör den dock genomföras utan krav på medverkan från varken konsumenten, innehållsleverantören eller den som lagrar innehållsleverantörens webbtjänst för spel. De alternativ som återstår är att blockering sker någonstans i distributionssystemet.

En förutsättning för att blockering ska kunna göras där är att de metoder som väljs är anpassade till den teknik som allmänt används i kommunikationssystemen. Det finns några identifierbara anslutningspunkter (noder) för den svenska internetinfrastrukturen till omvärlden och de större operatörerna har för sina anslutningsbehov centrala noder till internetinfrastrukturen. I dessa noder förmedlas dock inte bara trafik till och från svenska abonnenter. En stor del av trafiken är ren s.k. transfertrafik. Kommunikationen är inte avsedd från Sverige och inte heller avsedd för kunder i Sverige. Trafiken som egentligen inte berör Sverige leds bara om via den svenska delen av internet av rena framkomlighetsskäl. Så mycket som hälften av all trafik i dessa noder kan sakna anknytning till Sverige. Om blockering ska göras i dessa noder kommer även trafik som inte har anknytning till svenska intressen riskera att blockeras.

Syftet med en eventuell blockering är att svenska abonnenter inte ska kunna erbjudas speltjänster av spelbolag som inte har licens i Sverige. Andra nivåer i internetinfrastrukturen som ligger nära slutabonnten bör därför väljas. Den nivå som väljs bör ligga så nära denne slutabonntent att det inte finns risk för blockering av trafik som saknar samband med svenskars deltagande i speltjänster. Detta

innebär att det är den av slutabonnten beställda kommunikationen som bör vara föremål för eventuell blockering. Sådan blockering bör således ske, inte vid centrala noder, utan i slutanvändarens uppkoppling till internet, dvs. hos slutabonntens tjänsteleverantör.

Metoden att söka domännamn och identifiera med IP-nummer är generell för internet och de nationella nätverken med ISP som första kontaktpunkt för användaren är en grundläggande fysisk förutsättning.

Bl.a. nedanstående fyra metoder skulle kunna användas.

DNS-filtrering

En Domain Name Server (DNS) är en lista över alla de domännamn som registrerats som ett unikt kännetecken för en webbplats. Möjlighet att identifiera sökta domännamn är nödvändigt för att uppkoppling ska kunna ske. DNS-filtreringen skulle kunna genomföras enligt följande.

Domännamn associerade med kända speltjänster sätts upp på en lista. Listan görs tillgänglig för ISP:s i Sverige. När användare inom ISP:s nät söker en domänadress på listan blockeras uppkoppling genom ISP:s DNS.

Listan måste administreras så att den är uppdaterad, förmedlad och används, lika för alla. Det måste därför finnas en förvaltare av listan som ansvarar för att upptäcka domännamn som ska föras till listan, som förmedlar listan till avsedda ISP:s och som kontrollerar att den används. Listan torde lämpligen kunna tillhandahållas i elektronisk form för att underlätta både snabb uppdatering och enkel implementering hos ISP:s.

URL-filtrering

Uniform resource locator (URL-filtrering) bygger på att man tittar på innehållet i den trafik som sker. Detta innebär att filtreringen kan ske av delar av trafiken till en server. Detta förutsätter att kommunikation har etablerats mellan ISP:s användare och den server på vilken speltjänsten är lagrad.

Speltjänster är oftast av säkerhetsskäl krypterade för att såväl spel som penningtransaktioner ska ske säkert. Detta innebär att det inte är praktiskt möjligt att ta del av innehållet i trafiken.

URL-filtrering innebär att innehållet i kommunikation ska analyseras. Antingen måste analysen ske i realtid för att pågående främjande ska kunna avbrytas eller så måste en lagring av trafikdata ske för senare analys och blockering av den tjänst som erbjudits.

IP-filtrering

Möjligheten att identifiera speltjänstens IP-adress är nödvändig för att uppkoppling ska kunna ske. IP-filtreringen skulle kunna genomföras enligt följande.

IP-nummer associerade med kända speloperatörers webbsidor för spel kan sättas upp på en lista. Listan görs tillgänglig för ISP:s i Sverige. Listan läggs till en spärrlista i ISP:s routrar. Trafik till och från de spärrade IP-adresserna blockeras sedan. Blockeringen får effekt i ISP:s nät, dvs. för de som är kunder och därför har sin internetuppkoppling hos ISP:s.

En lista bör finnas och handhas på samma sätt som en lista över domännamn.

Routing-filtrering

Routing-filtrering innebär samma sak som blockering av IP-adresser, men sker på en högre hierarkisk nivå. Inte bara enstaka IP-nummer blockeras, utan hela nummerserier filtreras bort. Sådana nummerserier hör ofta till en och samma ISP, varför metoden kan innebära att hela eller stora delar av ISP-tjänsten blockeras. Vidare kan i en nummerserie finnas inte bara speltjänstsidor, utan också helt laglig verksamhet eller information, t.ex. finansiell- eller annan företagsinformation för ett spelbolag.

Router-filtrering innebär att hela serier av IP-nummer ska blockeras. Metoden medför därför risk att mer än speltjänsten blockeras.

Innehållsblockering (Deep packet inspection)

Innehållsblockering innebär blockering av kommunikation med ett visst innehåll, t.ex. musik och film. I praktiken handlar det om att specificera exakt det innehåll som är otillåtet. Innehållsblockering är resurskrävande och kostsamt. Det ligger också en stor osäkerhet i om det överhuvudtaget är tekniskt möjligt att på ett entydigt och säkert sätt identifiera otillåtet innehåll. På grund av dessa svårigheter kan innehållsblockering också komma att blockera sådant innehåll som inte är otillåtet. Eftersom innehållsblockering innebär en systematisk analys av all data som levereras är detta en typ av filtrering som inte är önskvärd (se EU-domstolens dom den 24 november 2011 i mål C-70/10 Scarlet mot SABAM).

Spelutredningens samlade bedömning

Enligt Spelutredningen⁴³ var det två tekniska modeller (DNS- och IP-filtrering) som tedde sig som de mest lämpliga för blockering av spel över internet. Det är också dessa metoder som används av de länder som infört IP-blockering.

⁴³ SOU 2008:124, s. 422.

Tabell 24.1 Sammanfattande tabell över olika tekniska lösningar för att förhindra olovligt innehåll på internet

DNS-varning (information)	DNS-blockering	IP-blockering	Blockering av innehåll (Deep packet inspection)
Pop-up sida eller liknande med information om regelverket. Spelaren blir inte blockerad från att gå vidare till webbplatsen.	Blockerar bara en webbsida, t.ex. spelföretaget.com.	Blockering av servern och därför alla sidor som delar IP-adressen.	Blockering av kommunikation med det angivna innehållet
Liten risk för att blockera material som inte är tänkt att omfattas.	Liten risk för att blockera material som inte är tänkt att omfattas.	Större risk för att blockera material som inte är tänkt att omfattas.	Tekniskt mycket krävande. Större risk för att blockera material som inte är tänkt att omfattas.
Kan kringgå genom att ändra URL-adressen, t.ex. till spelföretaget1.com eller spelföretaget.net.	Kan kringgå genom att ändra URL-adressen, t.ex. till spelföretaget1.com eller spelföretaget.net. Spelaren kan kringgå genom att ändra inställningarna på sin dator.	Relativt lätt att kringgå, både för spelföretag och spelare.	Mycket ingripande.
Ganska lätt att genomföra.	Ganska lätt att genomföra.	Arbetskrävande att upprätthålla.	Resurskrävande och kostsamt.

Källa: Meld. St. 12 (2016–2017), Alt å vinne–Ein ansvarleg og aktiv pengespelepolitikk

24.11.5 Åtgärder för att kringgå en blockering

Det finns ett antal åtgärder för att undvika blockering som kan vidtas, antingen av den enskilde spelaren eller av de/det spelbolag spelaren anlitar. Exempelvis har spelbolagen oftast e-postadresser till sina kunder. Spelbolagen kan därför nå samtliga sina kunder med ett massutskick där det meddelas namnet på den server som kunderna ska koppla upp sig till. Metoden kan användas för att meddela nya domännamn eller IP-adresser efterhand som t.ex. tillsynsmyndigheten upptäcker vilka domännamn som används för speltjänster och begär blockering hos ISP:s. Så snart en kontaktväg med spelservern blir känd och blockerad kan spelbolagen hitta nya vägar att nå kunderna.

Många speltjänster förutsätter att användaren laddar ner en särskild programvara på sin dator, en s.k. klient. Klienten är framtagen för att kunna kommunicera med spelbolagets server. Klienten tillhandahålls av spelbolaget och kan laddas ner gratis av kunderna. I en sådan klient skulle spelbolaget kunna lägga in särskilt programmerade instruktioner för hur spelarens dator ska koppla upp sig mot internet för att undvika gängse uppkoppling och därmed blockering hos svenska ISP. Klienten styr alltså själv över användaren till en med avseende på speltjänster neutral s.k. proxy-server tillhandahållen av spelbolaget för vidarebefordran till den server där spelet äger rum. Användaren behöver då inte själv veta hur han ska ta sig runt blockeringen utan spelansordnaren svarar för denna automatiskt. Förfarandet innebär att spelbolaget inte behöver kommunicera individuellt med varje kund.

24.11.6 Vissa grundläggande fri- och rättigheter

En särskild fråga är hur ett straffsanktionerat förbud för kommunikationsföretag att förmedla kommunikation från sina kunder till domännamn och IP-adresser för otillåtna speltjänster förhåller sig till vissa fri- och rättigheter i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt fri- och rättigheter enligt Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och mottaga upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Denna informationsfrihet får, enligt 2 kap. 12 § RF, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Av 2 kap. 13 § RF följer vidare att informationsfriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, en enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Sedan den 1 januari 1999 gäller enligt 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL att varken TF eller YGL är tillämplig på skildring av barn i pornografisk bild. Grundlagarna kan dock fortfarande tillämpas på pornografisk text.

I lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor föreskrivs bl.a. att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla ska hålla sådan uppsikt över sin tjänst som skäligen kan krävas för att uppfylla den skyldighet som lagen anger om att bl.a. ta bort meddelanden som uppenbart innehåller sådant som avses i brottsbalkens bestämmelser om uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott eller olaga våldsskildring. Nätoperatörer som endast tillhandahåller nät eller andra förbindelser för överföring av meddelanden omfattas inte av lagen (Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU14, s. 18).

Europakonventionen innehåller också bestämmelser om yttrandefrihet i artikel 10. TF och YGL ger ett särskilt grundlagsskydd för friheten att yttra sig genom skrifter, radio, television och vissa andra medier. Yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen får också inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Vidare måste inskränkningen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Det EU-direktiv som reglerar sektorn för elektronisk kommunikation inom EU benämns telekompaketet.

Telekompaketet har väckt frågor som handlar om medborgerliga rättigheter, rättssäkerhet och användarnas frihet på Internet. Den 4 november 2009 nådde Europaparlamentet och ministerrådet en förlikning där det framgår att begränsningar när det gäller användares tillgång till Internet får införas, men endast om de är lämpliga, proportionerliga och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Sådana åtgärder får bara vidtas med respekt för principen om oskyldighet och rätten till privatliv och först efter ett tidigare, rättvist och opartiskt förfarande som garanterar rätten att bli hörd och rätten till en effektiv och snabb rättslig prövning. Ministerrådet godkände förlikningen den 20 november 2009 och Europaparlamentet den 24 november 2009.

Spellicensutredningen har haft ett möte med ett stort antal av de internetleverantörer som finns på den svenska marknaden. Vid mötet framgick att de flesta internetleverantörer är med i ett frivilligt arbete med att filtrera bort barnpornografi från internet. När detta arbete startade var det Rikspolisstyrelsen som tillhandahöll en lista över de objekt som skulle spärras. I dag är det frivilliga organisationer som tillsammans med polisen tar fram listor. Det framkom också att det på inget område finns någon tvingande blockering.

I augusti 2006 fick en utredare i uppdrag att bl.a. överväga och föreslå åtgärder när det gällde vissa upphovsrättsliga frågor på internet. Arbetet resulterade i departementspromemorian Musik och film på Internet – hot eller möjlighet? (Ds 2007:29).

I departementspromemorian föreslogs att en internetleverantör som ägnar sig åt ren vidarebefordran under vissa förutsättningar skulle ha rätt och vara skyldig att med omedelbar verkan säga upp ett avtal om användning av sina tjänster, dvs. att stänga av abonnenter från internetuppkopplingen. Detta skulle enligt förslaget kunna ske utan föregående domstolsprövning. Vidare föreslogs att domstolen skulle ha möjlighet att vid vite förelägga den som tillhandahåller sådana tjänster att vidta de åtgärder som skäligen kan begäras för att denne skulle uppfylla sina skyldigheter.

Promemorians förslag behandlades i proposition 2008/09:67 Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättens område. Regeringen anförde att avstängning av ett internetabonnemang är en ingripande åtgärd som kan få allvarliga följder för ett samhälle som vårt, där tillgången till Internet är en välfärdsfråga. Med hänvisning till att förslaget hade fått omfattande och allvarlig kritik under remissbehandlingen valde regeringen därför att inte gå vidare med förslaget (Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU14, s. 18).

24.11.7 Hur ser det ut i andra länder?

I Europa har många länder, helt eller delvis, öppnat sina marknader för nya spelanordnare. Många av de länder som inför licenssystem kombinerar licenssystemet med åtgärder som syftar till att de som inte söker eller får licens för spel i landet ska utestängas genom blockering av IP-adresser, betalningsförmedlingsförbud eller genom en kombination av dessa.

I tabellen nedan visas en sammanställning över Europas länder avseende möjligheten till blockering av de spelbolag som inte har någon licens i landet.

Tabell 24.2 Internetblockering i Europa

Land	Internetblockering		
	Ja	Under utvärdering	Nej
Österrike		X	
Belgien	X		
Bulgarien	X		
Kroatien		X	
Cypern	X		
Danmark	X		
Estland	X		
Finland		X	
Frankrike	X		
Tyskland			X
Grekland	X		
Ungern	X		
Island		X	
Irland		X	
Italien	X		
Lettland	X		
Lichtenstein			X
Litauen	X		
Luxemburg			X
Malta			X
Nederländerna		X	
Polen		X	
Portugal	X		
Rumänien	X		
Slovakien			X
Slovenien	X		
Spanien	X		
Sverige		X	
Storbritannien	X		

Källa: EU-kommissionen: «Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement», 2014. Tabellen är uppdaterad i december 2016.

Tabellen visar att många länder infört en eller annan form av blockering av webbplatser för spel. De tekniska lösningar som valts varierar mellan olika länder men den vanligaste metoden är, såvitt utredningen känner till, DNS-blockering.

Utredningen har diskuterat frågan om möjlighet till blockering med flera av de europeiska spelmyndigheterna. Det råder delade meningar om hur effektiva systemen är. Vissa länder anser att blockeringssystemet fungerar acceptabelt och att det ger en viktig signal till spelarna om vilka spelbolag som har licens eller inte medan andra länder är mer skeptiska och anser att blockeringen är alldeles för lätt att kringgå. Det uppstår också kostnader för att följa regelverket hos såväl myndigheter som IP-leverantörer. Detta bekräftas av t.ex. den italienska spelmyndigheten som uppger att de internationella spelbolagen enkelt ändrar webbadress och erbjuder spel på nytt. De menar också att deras arbete med att söka efter otillåtna spelsajter är resurskrävande (ESO-rapporten *En ny giv?*, 2015:1).

Här kan särskilt nämnas det förslag till ny spelreglering (licenssystem) som Nederländerna arbetat med under många år och som bl.a. innehöll förslag om möjlighet till blockering av olagliga webbsidor. I juli 2016 röstade dock det nederländska parlamentet ner just denna del i lagförslaget. Anledningen till att möjligheten till blockering fanns med i lagförslaget var att avskräcka folk från att göra insatser på olagliga webbplatser. Det fanns flera anledningar till att förslaget inte antogs av parlamentet, bl.a. det faktum att det är ganska enkelt att kringgå ett blockeringsfilter. Också rädslan för att denna typ av åtgärd skulle medföra risk för spridning till andra områden spelade in. Sist, men inte minst, hördes röster om vikten av friheten på internet och de generella riskerna med åtgärder av denna typ. Nederländerna har i stället valt att göra spelvinster på oreglerade sajter skattepliktiga för den individuella spelaren.

Norska Kulturdepartementet anser i en rapport⁴⁴ att DNS- eller IP-blockering är för ingripande och att de riskerar att blockera även sådant material som inte var tänkt att omfattas av den aktuella blockeringen. Mot den bakgrunden föreslår departementet inte något införande av någon av dessa metoder för att blockera olicensierat spel i Norge. Departementet förespråkar DNS-varning/information och menar att med hjälp av ett pop-up meddelande blir spelaren infor-

⁴⁴ Meld. St. 12 (2016–2017), Alt å vinne–Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk.

merad om vilken reglering som gäller i Norge och att den webbplats som spelaren är på väg att besöka inte är licensierad i Norge. Spelaren kan därefter välja om han eller hon vill gå vidare till webbplatsen. Genom DNS-varning/information blir spelaren informerad om vilka spelföretag som är olovliga i Norge. Troligvis kommer informationen att ha en viss effekt på nyrekryteringen till de olicensierade spel-sidorna. I rapporten konstateras också att många europeiska länder som infört IP- eller DNS-blockering menar att det fungerar primärt som information till spelarna.

24.11.8 Utredningens bedömning

Utredningens förslag: 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 spelplanordnaren saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn.

Utredningens bedömning: Blockering av elektronisk kommunikation till vissa domäner eller IP-adresser där det erbjuds spel bör inte införas i nuläget. Den oberoende uppföljningen av genomförandet av det nya licenssystemet bör dock ha till uttrycklig uppgift att utvärdera avsaknaden av sådana möjligheter och vid behov föreslå kompletterande åtgärder.

Enligt Spellicensutredningens direktiv ska den nya regleringen 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.

Vidare anges i direktiven att det i ett licenssystem är angeläget att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens från spelplanordnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden och att det i dag gällande förbudet mot att främja lotterier som saknar tillstånd bör vara grunden för ett sådant skydd. Det kan dock antas att detta inte är tillräckligt för att hindra olagliga aktörer från att tillhandahålla lotterier till svenska spelare, varför Spellicensutredningen fått i uppdrag att överväga om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder. Som exempel på en sådan åtgärd nämns

i direktivet Spelutredningens förslag att förbjuda betalningsförmedling för otillåtna lotterier och förbud mot elektronisk kommunikation till domäner och IP-adresser där otillåtna spel förekommer.

Som tidigare nämnts i detta kapitel ansåg Spelutredningen att ett öppnande av den svenska spelmarknaden för nya aktörer kräver att de nya aktörerna kan verka utan konkurrens från utlandet. Spelutredningen menade vidare att för att ett öppnande av marknaden för nya aktörer ska kunna ske krävs att främjandeförbudet som finns i nu gällande lotterilag (1994:100) skärps. Det kan ske dels genom IP-blockeringar, dels genom förbud mot penningtransaktioner av spelinsatser och spelvinster. Spelutredningen var mycket tveksam till att öppna marknaden för nya aktörer om inte främjandeförbudet samtidigt skärptes.

Spellicensutredningen har stor förståelse för delar av Spelutredningens resonemang. Som tidigare nämnts i detta betänkande är ett av huvudsyftena med att öppna upp och reglera marknaden för onlinespel att så långt som möjligt vägleda konsumenterna till ansvariga, tillförlitliga och kontrollerbara erbjudanden. Spelerbjudandena bör vara så attraktiva att spelarna inte lockas till platserna för illegala leverantörer. För att ytterligare förvissa sig om att så blir fallet kan möjligheten att genom bl.a. IP-blockering stänga ute de aktörer som inte har licens på marknaden framstå som en rimlig lösning. Aktörer som betalar för en licens på spelmarknaden ser säkert gärna någon form av garanti för att marknaden är ”skyddad” och att det inte är möjligt att stå utanför den reglerade marknaden och ta marknadsandelar.

Spellicensutredningen har som framgått diskuterat frågan om IP-blockering med flera av de spelmyndigheter vars länder har eller kommer att införa licenssystem. Det råder delade meningar om huruvida ett blockeringssystem är effektivt eller inte. Många menar att det är lätt att kringgå medan andra anser att det fungerar och också har en avskräckande effekt på det stora flertalet av spelare. Debatten i bl.a. Nederländerna har också handlat om vikten av ett fritt internet och risken för att om man inför ett blockeringstväng på ett område kan det lätt sprida sig till andra områden.

Spellicensutredningen har som tidigare nämnts haft ett möte med ett stort antal av de internetleverantörer som finns på den svenska marknaden. Vid mötet framgick att de flesta internetleverantörer är med i ett frivilligt samarbete när det gäller att filtrera bort barn-

pornografi från internet. När detta arbete startade var det Rikspolisstyrelsen som tillhandahöll en lista över de objekt som skulle spärras. I dag är det frivilliga organisationer som tillsammans med polisen tar fram listor. Det framkom också att det på inget område finns någon tvingande blockering. Vidare framkom det att internetleverantörernas uppfattning var att alla spelbolag och spelare som vill lätt kan kringgå en blockering. Spelbolagen ”uppstår igen” på en ny webbsida. Det framhölls dock att blockeringen i sig inte är särskilt komplicerad eller kostsam för internetleverantörerna. Internetleverantörerna poängterade också att Sverige har en mycket öppen inställning till internet och de värnar starkt ett fritt internet. Också de är oroliga för scenariot att om blockering införs på ett område så sprider det sig lätt till fler områden.

Utredningen har också haft ett möte med företrädare för IT- och telekombranschen och diskuterat, som ett alternativ till IP-blockering, mindre ingripande åtgärder som t.ex. en varningstext med information om att denna sida inte står under svensk tillsyn eller har en licens i Sverige. Företrädaren för IT- och telekombranschen menar dock att det är samma principiella problematik med en varningstext som med IP-blockering.

Spellicensutredningen har även haft samtal med referensgruppen från riksdagen om IP-blockering och har uppfattat majoriteten i gruppen som att detta inte är en önskvärd eller framkomlig väg.

Spellicensutredningens bedömning är att det finns både för- och nackdelar med IP-blockering. Om IP-blockeringen fungerar som tänkt är fördelen möjligheten att säkra marknaden för de spelföretag som har licens. En annan fördel är signaleffekten gentemot spelarna när icke licensierade spelföretag kan stängas ute. Å andra sidan har erfarenheter från andra länder som infört IP-blockering visat att betydande delar av onlinespelet fortfarande sker hos icke-licensierade internationella spelbolag. Det visar att IP-blockering inte helt hindrar spelbolagen och kunderna att få kontakt med varandra. Inte heller avskräcker det alla internationella spelbolag från att stå utanför ett licenssystem.

De länder som infört IP-blockering har samtidigt ändrat eller kompletterat andra delar av regelverket, vilket gör det svårt att isolera effekterna just av införandet av IP-blockering. Det saknas i stort utvärderingar av effektiviteten av och kostnaderna för införande av

IP-blockering. På grund av detta är det mycket svårt att uppskatta vad effekten skulle bli om IP-blockering infördes.

Spellicensutredningen gör bedömningen att de åtgärder som görs för att stänga ute de spelbolag som inte har licens i Sverige måste vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn till integritetsaspekten. Tvingande bestämmelser med krav på internetleverantörer att blockera vissa webbsidor innebär risker för att yttrandefriheten inskränks. De samtal som utredningen haft med bl.a. internetleverantörer och den parlamentariska referensgruppen visar också att många i Sverige starkt värnar ett fritt internet. Utredningen konstaterar också att de flesta internetleverantörer är med i ett frivilligt arbete med att filtrera bort barnpornografi från internet. Utredningen konstaterar vidare att det är alldeles nyligen som samhället för första gången ålagt internetleverantörer att genomföra IP-blockering.⁴⁵ Utredningens bedömning är att ett införande av ett åläggande för internetleverantörer att blockera vissa webbsidor kan leda till att det väcks krav på liknande åtgärder på fler områden.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen inte nu något förbud mot elektronisk kommunikation till domäner eller IP-adresser där det erbjuds spel. Skulle ett sådant system vara önskvärt bör det i praktiken hanteras på samma sätt som föreslås beträffande betalningsblockeringar (se avsnitt 24.13), dvs. beslut om detta bör föregås av domstolsprövning.

Utredningen anser att DNS- eller IP-blockering i nuläget är alltför ingripande åtgärder och att de riskerar att blockera även sådant material som inte var tänkt att omfattas av den aktuella blockeringen. Däremot föreslår utredningen att en internetleverantör ska vara skyldig att på uppmaning av Spelmyndigheten upprätta ett varningsmeddelande för domänadresser som erbjuder spel utan licens i Sverige. Meddelandet ska informera besökaren om att spelplanordnaren saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn. I likhet med det resonemang som förts av det norska Kulturdepartementet anser utredningen att genom DNS-varning/information blir spelaren informerad om vilka spelföretag som är olovliga. Troligvis kommer informationen att ha en viss effekt på nyrekryteringen till de olicensierade

⁴⁵ Svea hovrätt, Patent- och marknadsdomstolen, dom den 13 februari 2017, mål nr PMT 11706-15, gällande upphovsrätt där upphovsrättslagen tolkades EU-konformt och där det var möjligt att kräva att en operatör blockerar en IP-adress.

spelsidorna. Utredningen anser inte att detta förslag är av sådan ingripande art att det bör krävas ett domstolsbeslut för att Spelmyn-digheten ska kunna uppmana internetleverantörer att upprätta varningsmeddelande.

Det bör betonas att det inte är fråga om någon blockering. Efter det att varningsmeddelandet visats väljer konsumenten själv om han eller hon vill gå vidare till den aktuella webbplatsen.

Syftet med att öppna upp och reglera marknaden för onlinespel är att vägleda konsumenterna mot ansvariga, tillförlitliga och kon-trollerbara erbjudanden så långt som möjligt. Spelerbjudandena bör vara så attraktiva att spelarna inte lockas till platser för illegala leve-rantörer. En viktig framgångsfaktor för kanaliseringen sett ur spel-företagens perspektiv är att de tillåts erbjuda önskad produktportfölj, vilket generellt sett innebär en mängd varianter av spelformer.

Utredningen anser att ett attraktivt licenssystem, varningsmed-delande för domänadresser som erbjuder spel utan licens i Sverige, förbud mot förmedling av betalning för olicensierade spel (se av-snitt 24.13) och det stärkta främjandeförbudet samt andra förstärk-ningar av sanktionssystemet som föreslås i detta kapitel i dagsläget är tillräckliga åtgärder för att uppnå en tillfredsställande kanalisering. Det förhållandet att spelarna blir skattskyldiga för vinster från olicensierade spelbolag bidrar också till detta.

Den oberoende uppföljningen av genomförandet av det nya licens-systemet bör dock ha till uppgift att utvärdera avsaknaden av sådana möjligheter och vid behov föreslå kompletterande åtgärder.

24.12 Förbud mot förmedling av betalning för olicensierade spel

24.12.1 Bakgrund

Som framgick av föregående avsnitt, Förbud mot elektronisk kom-munikation till olicensierat spel, framhålls det i direktiven till Spel-licensutredningen att det i ett licenssystem är angeläget att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens från spelanordnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden. Det i dag gällande förbudet mot att främja lotterier som saknar tillstånd bör vara grun-den för ett sådant skydd. Det kan dock antas att detta inte är till-räckligt för att hindra olagliga aktörer från att tillhandahålla lotterier

till svenska spelare, varför det bör övervägas om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder. Vidare anges i direktiven att som exempel på en sådan åtgärd kan nämnas Spelutredningens (SOU 2008:124) förslag att förbjuda betalningsförmedling för otillåtna lotterier och förbud mot elektronisk kommunikation till domäner och IP-adresser där otillåtna spel förekommer.

Mot denna bakgrund har Spellicensutredningen fått i uppdrag att undersöka vilka åtgärder, utöver de som föreslagits av Främjandeförbudsutredningen, som kan behöva vidtas för att effektivt stoppa olicensierade aktörer från att agera på den svenska spelmarknaden och lämna nödvändiga författningsförslag.

För att kunna betala insatser i spel som förmedlas med elektromagnetiska vågor krävs normalt någon form av elektronisk överföring av betalningen till spelanordnaren.

Ofta har den som förestår betalningsförmedlingen tillgång till information om att betalningen avser deltagande i spel om pengar utan svenskt tillstånd. Inom det internationella kortbetalningssystemet har Spel om pengar en egen detaljhandelskod, Merchant Category Code, MCC, som vanligtvis berättar vilken typ av inköpsställe som mottar betalningen. Detta system skulle kunna användas för att stoppa förmedling av insatser och vinster från spelbolag som inte har licens i Sverige. En annan möjlighet kan vara att upprätta en förteckning som upptar de spelanordnare till vilka betalningsförmedlingar ska stoppas.

När det gäller räckvidden av främjandeförbudet i lotterilagen har det i förarbeten uttalats att betalningsuppdrag av det slag som utförs bl.a. av bankerna inte är att anse som otillåtna enligt bestämmelsen (prop.1993/94:182 s. 78). Lotterilagsutredningen anförde i sitt slutbetänkande Från tombola till Internet (SOU 2000:50 s. 192) att varken nätoperatörer eller banker som tillhandahåller nättjänster respektive banktjänster torde omfattas av lagrummet i dess nuvarande utformning så länge det är fråga om ett rent passivt tillhandahållande.

Lotteriutredningen anförde vidare att ett främjande enligt gällande rätt torde förutsätta någon faktisk åtgärd från förmedlarens sida, samt att förmedlaren i förväg haft kännedom om, eller möjligen endast bort känna till, avsikten med den begärda åtgärden. Ett vidare ansvar än så torde, såvitt Lotteriutredningen kunde bedöma, förutsätta en lagreglerad skyldighet att agera.

Spelutredningen anförde inte något nytt i frågan.

Något som föranleder en avvikande mening från detta resonemang om avseende främjandeförbudets räckvidd har inte framkommit.

24.12.2 Allmänt om betalningsförmedling

Inom betalningsförmedling överför en tjänsteleverantör, t.ex. en bank eller ett betalningsinstitut, medel mellan en betalare och en betalningsmottagare genom girering, direktbetalning eller annan överföring av medel till ett betalkonto.

Betalningsförmedling regleras i lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen).

I 1 kap. 2 § betaltjänstlagen finns en definition av betaltjänster. Av bestämmelsen framgår att följande tjänster är att betrakta som betaltjänster i lagens mening:

1. tjänster som gör det möjligt att sätta in på och ta ut kontanter från ett betalkonto samt de transaktioner som krävs för förvaltning av kontot,
2. genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel som även kan täckas av ett kreditutrymme, genom
 - a) autogiro,
 - b) kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - c) kontobaserade betalningar,
3. utfärdande av betalningsinstrument,
4. inlösen av transaktionsbelopp där ett betalningsinstrument har använts,
5. penningöverföring, eller
6. genomförande av betalningstransaktioner där
 - a) betalaren godkänner transaktionen med någon form av utrustning för telekommunikation, digital teknik eller informationsteknik, och
 - b) betalningen sker till systemoperatören, som endast fungerar som mellanhand mellan betaltjänstanvändaren och leverantören av varorna eller tjänsterna.

Betalningsförmedling för spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor kan bl.a. ske genom att spelaren använder sig av kortbetalning. I Sverige är alla kort som ges ut av de stora bankerna knutna till VISA eller Mastercard. När kortinnehavaren (spelaren) använder sitt kort skickas en auktorisationstransaktion på angivet belopp till kortutgivande bank (spelarens bank) via kortinlösande bank (bank som har inlösenavtal med spelanordnaren). Spelarens bank gör en kontroll av att kortet existerar, att kortet inte är spärrat och att det finns medel på kontot om det är ett bankkort eller att det finns en beviljad kredit om det är ett kreditkort. När den bank som har inlösenavtal med spelanordnaren vidareförmedlar auktorisationstransaktionen till spelarens bank lämnas det upplysning om vilken typ av verksamhet som sälj företaget (spelanordnaren) bedriver genom att ange en detaljhandelskod. Systemen med detaljhandelskoder har som regel en egen kod för verksamhet som avser spel om pengar. För detaljhandelskodsystemet Merchant Category Code (MCC) är koden för verksamhet som rör spel om pengar 7995 (se SOU 2008:124 s. 402).

Det finns ett antal mer eller mindre säkra betalningsförmedlingstjänster, s.k. tredjepartsbetaltjänstleverantörer, på internet. Exempel på sådana är PayPal och Klarna. PayPal används av flera väletablerade e-handelsföretag. Tredjepartsbetaltjänstleverantörer kan sägas fungera som en neutral tredje part. Den som tillhandahåller/levererar en sådan tjänst erbjuder en möjlighet att genomföra betalningar genom att leverantörerna får tillgång till betalarens bankuppgifter för att fullfölja en betalning utan att betalaren behöver använda sig av bank- eller kreditkort. En betalning som initieras genom en sådan tjänst kan – på dagens oreglerade marknad – gå till på följande sätt. En kund som vill genomföra ett köp på ett e-handelsföretags hemsida, loggar via denna hemsida in hos sin internetbank genom att lägga en betalningsorder. Av den information som visas för kunden framgår inte annat än att han eller hon har direkt kontakt med banken via betalningen. På motsvarande sätt kan banken inte se annat än att det är kunden själv som utför betalningen. Det är dock leverantören av tjänsten som initierar betalningen med hjälp av inloggningsuppgifter som kunden har lämnat utan att vara synlig för banken (SOU 2016:53, s. 191, Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton).

I dag utövar Finansinspektionen ingen tillsyn över tredjepartsbetaltjänstleverantörer. Nyss nämnda utredning överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen i augusti 2016. I betänkandet behandlas genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

Genom det andra betaltjänstdirektivet införs bestämmelser om s.k. tredjepartsbetaltjänstleverantörer. De tjänster som dessa aktörer erbjuder och som regleras i direktivet är betalningsinitieringstjänster respektive kontoinformationstjänster, som båda utgör betaltjänster. Begreppet betaltjänst har således fått en delvis ny och ändrad innebörd. Redan i dag erbjuds dessa tjänster på marknaden av olika företag. Genom direktivets bestämmelser blir denna marknad nu reglerad, till skillnad från vad som varit fallet hittills. Det andra betaltjänstdirektivet ska – med undantag för ett fåtal bestämmelser som ska genomföras först vid ett senare datum – vara genomfört i nationell rätt senast den 13 januari 2018.

24.12.3 Tekniska möjligheter till blockering av betalningsförmedling

Som nämndes i inledningen av detta avsnitt finns det så vitt känt två möjliga vägar att gå om önskan finns att införa blockering av betalningsförmedling. I det första alternativet skulle det vara möjligt att föreskriva ett förbud för banker och andra betalningsförmedlare mot att förmedla betalning t.ex. med betalkort, över internet m.m. om betalningen avser spel hos spelföretag som inte har licens i Sverige. Ett sådant förbud skulle t.ex. kunna avse alla åtgärder med transaktionskoden MCC 7995 och som inte avser spelföretag med licens i Sverige. I det andra alternativet skulle det vara möjligt att upprätta en spärrlista över de spelplanordnare för vilka betalningsförmedlingar ska stoppas.

24.12.4 Åtgärder för att kringgå blockering av betalningsförmedling

I debatten hörs från flera håll att det är lätt att kringgå blockering av betalningsförmedlingar. Lotteriutredningen menade att systemet lätt kan kringgå exempelvis genom att använda utlandsbaserade betalningsförmedlare som inte omfattas av den svenska lagstiftningen eller genom att andra transaktionskoder används. Vidare menade Lotteriutredningen att en framgångsrik kontroll av betalningsförmedling i fråga om spel och lotterier över internet torde förutsätta ett internationellt samarbete. Nationella förbud riktade mot banker och andra betalningsförmedlare verksamma i Sverige skulle kanske få en viss effekt och det skulle i varje fall vara en markering av den svenska synen på spel anordnade av spelanordnare utan licens i Sverige. Bland annat med hänsyn till de kringgåendemöjligheter som verkar finnas såg inte Lotteriutredningen tillräckliga skäl för ett sådant förbud.

Svenska Bankföreningen (Bankföreningen) framförde i sitt remissyttrande (Fi2008/7967) avseende Spelutredningen flera anledningar till varför ett förslag till blockering av betalningsförmedling inte är bra. Bland annat angav de att detaljhandelskoderna inom de internationella kortbetalningssystemen lätt kan kringgå och att lagstiftningen därför riskerar att bli ineffektiv. Bankföreningen menade att spelanordnarna t.ex. kan omdefiniera sin verksamhet för att få en ny beteckning. Det är också svårt att göra klara gränsdragningar för vad som avses med spelföretag eftersom det finns många bolag där spelverksamhet endast utgör en begränsad del av den totala verksamheten. Bankföreningen ansåg därför att risken finns att helt legitima betalningar som inte avser spel stoppas. Bankföreningen påpekade också att det inte är bankerna som har kontroll över tilldelningen eller definitionen av MCC-koder. De bygger på interna regler inom bolagen Mastercard och VISA.

24.12.5 Hur ser det ut i andra länder?

Som tidigare nämnts öppnar många länder i Europa, helt eller delvis, sina marknader för nya spelanordnare. Många av de länder som inför licenssystem tar också ställning för att de som inte får licens för spel

i landet ska utestängas genom blockering av IP-adresser, betalningsförmedlingsförbud eller genom en kombination av dessa.

Våren 2016 genomförde Spellicensutredningen en enkätundersökning angående möjlighet till blockering. Utredningen frågade spelmyndigheter i 25 av Europas länder om det i deras reglering fanns möjlighet att genomföra någon form av blockering av de spelbolag som inte har någon licens i landet. 16 av det tillfrågade länderna svarade på enkäten. Åtta länder svarade att de har möjlighet att tillgripa blockering av betalningsförmedling. I två av de länder som svarade krävs ett domstolsbeslut för att blockeringen ska vara möjlig att verkställa.

I juni 2010 införde Norge ett förbud mot att förmedla insatser till och vinster från utländska spelbolag. Det är banker och andra finansinstitutioner som inte längre får utföra sådana transaktioner. Förbudet har flera syften, t.ex. att begränsa tillgängligheten till oreglerat internetspel, sända en signal om att utländska spelbolag inte är reglerade av norska myndigheter, hindra nyrekrytering av spelare hos bolag som inte har norskt tillstånd och att göra Norge till en mindre attraktiv marknad för utländska spelbolag.

Förbudet innebär att det för norska banker och andra finansiella institutioner inte är tillåtet att förmedla pengar till spelordnare som inte har licens i Norge. Förbudet gäller både insatser, som ofta betalas med kreditkort, och utbetalning av vinster, som betalas till spelarens bankkonto. Förbudet innebär att alla betalningar med MCC koden 7995 och ett annat landsnummer än Norge ska avvisas.

I samband med införandet av förbudet uppstod problem för många norrmän att betala med sina kreditkort i utlandet. Problemet uppstod p.g.a. att korttransaktioner med MCC 7995 tillsammans med ett annat landsnummer än Norge blev avvisat vid betalning. Detta drabbade norrmän i exempelvis kiosker där det fanns en spelautomat och det därför inte var möjligt för dem att betala med kort. Detsamma hände på hotell, restauranger och liknande där det också fanns ett spelutbud. Detta problem föranledde det norska Lotteri- och stiftelseilsynet att skriva ett brev till finansinstitutioner i Norge (Lotteri- och stiftelseilsynet, 08/07345-45/300) där myndigheten förklarade sin syn på tolkningen av föreskrifterna till förbudet.

År 2012 genomförde Lotteritillsynet en utvärdering⁴⁶ av betalningsförmedlingsförbudet. Slutsatsen var att spel hos spelbolag utan norsk licens minskat något men resultatet av förbudet blev inte så bra som man hade förväntat sig. Orsaken till att förbudet mot betalningsförmedling inte helt fått den förväntade effekten är att många utländska spelbolag har infört nya betalningslösningar för att kringgå förbudet.

I dag sker penningöverföringar ofta genom tredjepartsbetaltjänstleverantörer, vilket gör det svårt för bankerna att identifiera överföringar till främmande spelanordnare. Detta har lett till att norska spelare kan använda kreditkort när de spelar på utländska spelbolag. Kreditkort har som tidigare nämnts en inbyggd barriär mot transaktioner till företag som använder MCC för spel. Eftersom många transaktioner nu sker via tredjepartsbetaltjänstleverantörer som använder sig av andra koder för spel godkänns transaktionen. År 2015 utvärderade Lotteri- och stiftelseilsynet förbudet och identifierade i samband med detta ett antal tredjepartsaktörer. Mot denna bakgrund har myndigheten skickat ett informationsbrev till banker och finansiella institutioner med en förteckning över dessa företag (Lotteri- och stiftelseilsynet, 15/02557-6/334). Det norska kulturdepartementet som är ansvarigt departement för spelfrågor anser att det bör övervägas att ändra den gällande lagstiftningen för att stärka förbudet, och att reglerna bör rationaliseras genom åtgärder för att begränsa användningen av tredjepartslösningar. Det kan leda till att effekten av förbudet blir större än i dag.⁴⁷

Också i Danmark ger lagstiftningen möjlighet att blockera kreditkortsbetalningar och göra det till ett brott för betalningsförmedlare såsom banker och kreditkortsföretag att förmedla betalningar till och från spelanordnare som tillhandahåller spel till personer i Danmark utan licens.

⁴⁶ Evaluering av forskrift om forbud mot betalingsformidling til pengespill uten norsk tillatelse, Lotteritilsynet, 2012.

⁴⁷ (Meld. St. 12 (2016–2017, Alt å vinne - Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk.)

24.13 Utredningens bedömning och förslag

Utredningens förslag: Av 20 kap. 5 § spellagen framgår att det är straffbart att förmedla betalningar för insatser eller vinster till eller ifrån en spelverksamhet utan licens när detta krävs enligt spellagen.

Det föreslås här att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster att avvisa betalningsorder där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods-system.

Spelmyndigheten får beträffande sådana betalningar som avses i första stycket hos domstol begära att betaltjänstleverantörer blockerar elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer.

Utredningens bedömning: För att säkra konkurrensneutralitet bör regeringens blockeringsåtgärder implementeras samtidigt av alla berörda parter.

Som tidigare sagts avseende förbud mot elektronisk kommunikation till otlåtet spel ska den nya regleringen, enligt Spellicensutredningens direktiv, 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.

Vidare anges i direktiven att det i ett licenssystem är angeläget att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens från spelanordnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden och att det i dag gällande förbudet mot att främja lotterier som saknar tillstånd bör vara grunden för ett sådant skydd. Det kan dock antas att detta inte är tillräckligt för att hindra olagliga aktörer från att tillhandahålla spel till svenska spelare, varför Spellicensutredningen fått i uppdrag att överväga om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder. Som exempel på en sådan åtgärd nämns i direktivet Spelutredningens förslag att förbjuda betalningsförmedling för otlåtet spel.

Också när det gäller effektiviteten av ett förbud mot betalningsförmedling råder det delade meningar bland de länder som infört ett sådant förbud. Många menar att det är lätt att kringgå medan andra

anser att det fungerar och framför allt har en avskräckande effekt på det stora flertalet spelare.

Spellicensutredningen har haft möten med Bankföreningen som uttrycker stor tveksamhet till ett införande av förbud mot betalningsförmedling. Bankföreningen framhåller bl.a. att förslaget är svår genomförbart och att de detaljhandelskoder inom de internationella kortbetalningssystemen lätt kan kringgå och att lagstiftningen därför riskerar att bli uddlös. Vidare poängterar Bankföreningen att spelbolagens användande av tredjepartsbetaltjänstleverantörer gör det svårt för bankerna att identifiera överföringar till spelbolag utan licens i Sverige.

Spellicensutredningen har också haft kontakt med föreningen Visa Sweden och föreningen Europay Sweden som arbetar för att främja svenska Visa/MasterCard kortutgivares och kortinlösares intressen inom konkurrensneutrala områden. Deras samlade uppfattning är att en selektiv blockering (endast blockering av spelföretag utan licens i Sverige) skulle bli kostsam, ineffektiv och mycket svårt att administrera. De ställer sig tveksamma till effekten av blockeringen och tror att den i praktiken endast skulle ha en signaleffekt. Den administrativa utmaningen med att införa en selektiv blockering ligger i att hantera information omkring licensierade/olicensierade aktörer. En centralt administrerad lista med tillåtna aktörer och hur dessa identifieras i auktorisationerna måste finnas. Denna lista måste hållas löpande uppdaterad och vid ändringar distribueras till samtliga kortutgivare.

Vidare menar föreningen Visa Sweden och föreningen Europay Sweden att för att säkra konkurrensneutralitet måste blockeringarna implementeras samtidigt av alla parter. Detta för att undgå att betalning med kort är möjligt hos vissa aktörer men inte hos andra. Dessutom behöver det löpande säkras med kortnätverken Visa och MasterCard att den identifieringsinformation som används finns tillgänglig i auktorisationerna, är korrekt och hålls uppdaterad. Enligt föreningen Visa Sweden och föreningen Europay Sweden skulle detta bli en komplex lösning med många aktörer och mycket manuella rutiner. Vidare anger de att det bör vara tekniskt möjligt att implementera en selektiv blockering även om detta kan vara en komplex och därmed kostsam ändring för en del.

Spellicensutredningen anser att det är av största vikt att de aktörer som betalar för en licens på spelmarknaden ska ha någon form av

garanti för att marknaden är ”skyddad” och att det inte ska vara möjligt att stå utanför den reglerade marknaden och ta marknadsandelar. Om denna garanti inte finns bedömer utredningen att kanaliseringsmålet blir svårare att uppnå. Av skäl som framgår i föregående avsnitt om Förbud mot elektronisk kommunikation till olicensierat spel föreslår utredningen trots detta resonemang inte att någon IP-blockering införs (dock föreslås införande av varningstext med information om att denna webbsida inte står under svensk tillsyn eller har en licens i Sverige, se avsnittet om Förbud mot elektronisk kommunikation till olicensierat spel).

Fråga är då om ett förbud mot betalningsförmedling bör införas. Tre kriterier bör i så fall vara uppfyllda. Dessa är att åtgärden ska vara ägnad att tillgodose ändamålet, åtgärden ska vara nödvändig för att uppnå ändamålet samtidigt som mindre inskränkande alternativ saknas och den fördel åtgärden tillgodoser ska stå i rimlig proportion till den skada som åtgärden kan orsaka de berörda.

Utredningens förslag innebär som framgår av avsnitt 24.14.1 att det blir straffbart att förmedla betalningar för insatser eller vinster till eller ifrån en spelverksamhet utan licens enligt spellagen. Förbudet gäller oavsett betalningsform. Detta förbud innebär dock inte någon ”utredningsskyldighet” för banker och andra betalningsförmedlare. Till förbudet är inte heller kopplat några krav på särskilda blockeringsåtgärder av betalningar till olicensierade spelbolag. Det måste därför övervägas om ytterligare åtgärder är nödvändiga. Utredningen har därvid funnit endast två tänkbara alternativ.

I första hand är det frågan om att, likt Norge, införa bestämmelser som innebär en skyldighet för betaltjänstleverantörer att avvisa betalningsordres där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods-system. Det står klart att detta inte är en heltäckande lösning, bl.a. eftersom den begränsas till kortbetalningar.

Det andra alternativet skulle vara att Spelmyndigheten, får begära blockering av elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer om dessa transaktioner rör förmedling av insatser och vinster till eller ifrån olicensierade spelbolag.

Det är utredningens uppfattning att inget av dessa alternativ tillfullo tillgodoser det eftertraktade ändamålet, dvs. att helt utestänga olicensierade spelbolag i detta avseende.

Utredningen anser emellertid att en blockering av betalningstransaktioner bör provas. Oavsett dess bristande effektivitet och den ökade börda som det innebär för betalningsförmedlarna har en sådan blockering införts i bl.a. Norge. Att förbudet är praktiskt genomförbart är därmed klarlagt. Det får också anses stå i rimlig proportion till den ”skada” som drabbar betalningsförmedlarna. Härtill kommer att alternativen kan sägas stå i överensstämmelse med internationella penningtvättsprinciper som innebär att särskilda hänsyn måste tas vid penningtransfereringar till icke kända kunder dvs. att det ofta finns långtgående krav på kundkännedom. Inte heller signaleffekten i förhållande till olicensierade spelbolag ska underskattas.

Utredningen är väl medveten om den kritik som t.ex. Bankföreningen kan komma att rikta mot förslaget. Invändningarna framfördes redan i samband med remissbehandlingen av Spelutredningens betänkande. Det bör sägas att inte heller denna utredning kan besvara alla de frågor som kan ställas i sammanhanget. Slutsatsen är ändå att betalningsblockeringar tillgodoser ändamålet och att det saknas mindre inskränkande alternativ.

Enligt 18 kap. 17 § första stycket i förslaget till spellag är det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter gällande avvisning av betalningsordern där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods-system. I förslaget till förordning görs en koppling till det tidigare beskrivna detaljhandelskods-systemet MCC som har en särskild kod för spel, 7995. Förordningsförslaget återfinns i bilaga 2.

Enligt andra stycket samma paragraf får Spelmyndigheten begära att betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer om transaktionerna avser betalningar för insatser eller vinster till eller ifrån olicensierade spelbolag. Detta är i sig en ingripande åtgärd och utredningen menar därför att Spelmyndigheten hos domstol måste begära ett beslut om blockering av transaktioner till specifika kontonummer. Detta framgår av 18 kap. 18 § spellagen. Sådana mål ska provas skyndsamt.

Erfarenheter från bl.a. Norge visar att spelbolagen i stor utsträckning använder sig av tredjepartsbetaltjänstleverantörer. Utredningens förhoppning är att de problem som aktualiserats i samband med att spelbolagen använder sig av tredjepartsbetaltjänstleverantörer, i varje fall delvis, får en lösning när Finansinspektionen i framtiden

kommer att utöva tillsyn även över dessa aktörer. När tredjeparts-betaljtjänstleverantörer står under tillsyn kommer samma regler gälla för dem som för övriga aktörer som tillhandahåller betalningstjänster. Som tidigare nämnts ska det andra betaljtjänstdirektivet – med undantag för ett fåtal bestämmelser som ska genomföras först vid ett senare datum – vara genomfört i nationell rätt senast den 13 januari 2018.

Utredningen har som framgått ovan lämnat förordningsförslag som rör betalningsblockering. Det är upp till regeringen att besluta om tidpunkt för ikraftträdande. När denna tidpunkt slutligen ska fastställas bör regeringen ta hänsyn till synpunkten från föreningen Visa Sweden och föreningen Europay Sweden gällande konkurrensneutralitet, dvs. blockering bör implementeras samtidigt av alla berörda parter.

Utredningens bedömning är att de föreslagna åtgärderna, tillsammans med kravet på varningstext för vissa domänadresser (se avsnittet om Förbud mot elektronisk kommunikation till olicensierat spel), ett stärkt främjandeförbud, samt andra förstärkningar av sanktionssystemet som föreslås i detta kapitel i dagsläget utgör tillräckliga åtgärder för att nå kanaliseringmålet. Detta särskilt om åtgärderna kombineras med ett i övrigt attraktivt licenssystem.

24.13.1 Straffansvar för olovlig betalningsförmedling

Utredningens förslag: Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förmedlar betalningar för insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan licens enligt spellagen när en sådan krävs döms för olovlig betalningsförmedling till böter eller fängelse högst sex månader.

Enligt dansk rätt kombineras möjligheten att blockera kreditkortsbetalningar med en straffbestämmelse som tar sikte på betalningsförmedlingar till och från spelordnare utan dansk licens. Den danska spelmyndigheten ger i detta syfte rekommendationer till betaljtjänstleverantörer om vilka konton som innehas av spelaktörer som står utan en licens. Skälet till detta är att betaljtjänstleverantörerna normalt sett inte vet vilka spelaktörer som är illegala. De har heller ingen skyldighet att göra några sådana kontroller innan

de förmedlar en betalning. Genom att följa rekommendationen kan betaltjänstleverantörerna undvika att förmedla betalningar till och från illegala aktörer och därmed undgå en ansvarstalan. Att en sådan rekommendation har frångåtts är dock inte en förutsättning för en ansvarstalan. Om betaltjänstleverantören redan känner till förhållandena, dvs. att fråga är om en illegal aktör, och trots detta förmedlar betalningen kan en ansvarstalan aktualiseras.

Enligt utredningen bör det, liksom enligt dansk rätt, finnas möjlighet att föra talan om brott i de fall som betalningar förmedlas för insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet som inte har licens enligt spellagen trots att detta krävs. Spelmyndigheten bör enligt liknande rutiner som i Danmark hålla betaltjänstleverantörer uppdaterade om vilka spelaktörer som myndigheten uppfattar som illegala. För ansvar bör det dock inte vara ett krav att betaltjänstleverantören i fråga fått en sådan rekommendation från Spelmyndigheten. Gärningen bör omfatta såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma handlingar. Straffskalan ska vara böter eller fängelse högst sex månader.

I och med att en sådan straffbestämmelse tas in i spellagen finns det en möjlighet för åklagaren att i förekommande fall föra talan om företagsbot enligt bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken. Det ska här påpekas att det för en sådan talan inte krävs att åtal väckts för brottsligheten eller att en gärningsman är identifierad.

25 Avgifter

25.1 Utredningsdirektiven

Ett av syftena med dagens spelreglering är att värna överskottet från spelverksamheten till det allmänna och allmännyttiga ändamål. Förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål, som i dag finansieras av intäkter från spelverksamhet, bör i så hög utsträckning som möjligt bevaras i samband med att ett licenssystem införs.

En viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten, bl.a. bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd (prop. 2014/15:100 s. 105).

Utredningen ska mot denna bakgrund lämna förslag till ett heläckande system för avgifter och beskattning på en licensreglerad spelmarknad som är förenligt med unionsrätten, inklusive de regler om statligt stöd som följer av EUF-fördraget. I detta kapitel behandlas frågan om avgifter och om Spelmyndighetens finansiering. Om skatter, se kapitel 26.

25.2 Licensavgifter i Europa

De europeiska spelmyndigheternas organisation, Gaming Regulators European Forum, gjorde under våren 2016 en studie över vilka skatter och vilka licensavgifter de 25 medlemsstaterna i organisationen tillämpar. Av de tillfrågade svarade 17 medlemsländer (Tyskland lämnade endast information om skatter och Storbritannien endast om avgifter).

Efter genomgång av svaren kan dessa sammanfattas enligt följande.

Av de flesta svaren går tyvärr inte att utläsa om det rör sig om en årlig avgift eller om avgiften avser en viss tidsperiod. Av undersök-

ningen framgår dock att bl.a. Storbritannien, Danmark, Lettland, Jersey och Malta tillämpar årliga licensavgifter.

De länder som svarat använder sig i princip av tre olika modeller för licensavgifter eller kombinationer av dessa. Dessa modeller kan delas upp i fasta, rörliga eller kombinerade licensavgifter. Med kombinerade licensavgifter avses avgifter som dels har en fast del, dels en rörlig del.

Fasta avgifter

De länder som har fasta avgifter skiljer normalt på avgift för online-spel (högre avgift) eller avgift för landbaserat spel (lägre avgift). Avgiften kan även vara satt efter spelformer, t.ex. en avgift för kasinospel, en för vadhållning och en för traditionella lotterier.

Rörliga avgifter

De länder som har rörliga avgifter använder sig i de flesta fall av spelbolagens omsättning efter utbetalade vinster (GGR) som grund för avgiften. Ett land, Alderney, använder vinst (NGY¹) som grund för avgiften. Avgiften kan vara utformad som en procentsats eller som en trappstegsmodell. Även här kan avgiften variera beroende på spelform.

Kombinerade avgifter

Många länder använder sig av kombinerade avgifter. Det kan röra sig om en fast avgift för att ansöka om licens som sedan övergår till en rörlig årlig licensavgift. När licensperioden upphört, utgår det en förnyelseavgift om man vill fortsätta verksamheten. Den fasta ansökningsavgiften kan också variera beroende på omsättning (t.ex. Sverige) eller spelform (t.ex. Storbritannien).

¹ Net Gaming Yeild (vinst efter utbetalda vinster och alla omkostnader).

25.3 Finansiering av licensgivning och tillsyn

Utredningens förslag: Den som ansöker om licens att bedriva spel om pengar eller tillhandahålla spel om pengar ska betala en avgift för ansökan om licens. Detsamma ska gälla den som vill ha en licens att inneha eller tillverka vissa angivna spelautomater. Även den som ansöker om licens för spelprogramvara som används för onlinespel ska betala en avgift.

Nuvarande modell för beräkning av tillsynsavgifter ersätts för vissa spelformer av en schabloniserad årlig tillsynsavgift. Denna tillsynsavgift ska täcka Spelmyndighetens kostnader för tillsyn av spelföretagen. För övriga spelformer förslår utredningen att nuvarande beräkningsmodeller kvarstår. Härutöver ska myndigheten ha befogenhet att ta ut en timavgift för händelsestyrd tillsyn om behov föreligger.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela föreskrifter om storleken på avgiften för ansökan om licens och om betalning av sådana avgifter.

Spelmyndigheten bör meddela föreskrifter om tillsynsavgiftens storlek och om betalning av sådana avgifter.

25.3.1 Utgångspunkter

En utgångspunkt för nuvarande avgifter i den svenska spelregleringen är det ekonomiska målet om full kostnadstäckning, dvs. avgifterna ska på längre sikt (3–5 år) täcka relaterade kostnader. Detta följs upp kontinuerligt och årligen tas beslut om avgifterna ska förändras. I samband med detta sker även samråd med Ekonomistyrningsverket.

Utgångspunkten är vidare att licenserna kommer att gälla i fem år.

25.3.2 Nuvarande ansökningsavgifter

Regeringen beslutade den 25 februari 2016 att fr.o.m. den 1 maj 2016 ändra lotteriförordningen (1994:1451). Ändringarna innebar att ansökningsavgifterna blev följande:

Tabell 25.1 Nuvarande ansökningsavgifter enligt lotteriförordningen

Lotteriförordningen 6 §, ärendeslag	Avgift kronor
Typgodkännande med vinst högst 1/33 basbelopp, bingo	4 000
Typgodkännande, 14 § lotterilagen	10 000
Typgodkännande, 14 § lotterilagen för teknisk utrustning	26 000
Lotteri, 16 § lotterilagen	
- omslutning upp till 1 miljon kronor	2 600
- omslutning mer än 1 miljon kronor men upp till 5 miljoner kronor	10 000
- omslutning mer än 5 miljon kronor men upp till 15 miljoner kronor	60 000
- omslutning mer än 15 miljoner kronor	80 000
Lotteri, 21 b § lotterilagen	
- högsta vinsten högst 1/60 basbelopp	2 600
- mer än 1/60 basbelopp	80 000
Bingospel, 22 § lotterilagen	2 600
Automatspel, 25–27 § lotterilagen	2 600
Innehav av penningautomat, värdeautomat och varuspelsautomat, 28 § lotterilagen	2 600
Restaurangkasino, 32 § eller 34 § lotterilagen	2 600
Ansökan enligt lotterilagen och kasinolagen som prövas av regeringen	10 000

Avgift tas inte ut för en ansökan som avser ändrad postadress eller minskning av antalet tillståndsgivna spelautomater eller spelbord.

25.3.3 Nuvarande kontroll- och tillsynsavgifter

Lotteriinspektionens föreskrifter om avgifter för kontroll och tillsyn (LIFS 2016:1) reglerar två typer av kontroll- och tillsynsavgifter. Den ena debiterar tillståndshavaren en månatlig avgift (princip 1) och den andra debiterar tillståndshavaren enbart en timbaserad avgift samt i förekommande fall tillkommande kostnader (princip 2). Myndigheten har även en möjlighet att vid särskild tillsyn debitera tillståndshavaren en timbaserad avgift samt i förekommande fall tillkommande kostnader.

Tabell 25.2 Nuvarande kontroll- och tillsynsavgifter

Spelform/tillstånd	Princip för avgift
1. Automatspel, roulettspel, tärningsspel, och kortspel enligt lotterilagen, samt automatspel enligt 1 § automatspelslagen.	200 kronor per månad/spelställe, samt vid särskild tillsyn 1 500 kronor per timme (direkt lön samt pålägg), samt i förekommande fall, kostnader för resor, logi och övriga kontrollkostnader som är direkt hänförliga till tillståndet.
2. Automatspel, roulettspel, tärningsspel, och kortspel enligt lotterilagen som anordnas på fartyg i internationell trafik.	1 500 kronor per timme (direkt lön samt pålägg), samt i förekommande fall, kostnader för resor, logi och övriga kontrollkostnader som är direkt hänförliga till tillståndet.
2. Övriga tillstånd enligt lotterilagen och kasinospel enligt kasinolagen.	1 500 kronor per timme (direkt lön samt pålägg), samt i förekommande fall, kostnader för resor, logi och övriga kontrollkostnader som är direkt hänförliga till tillståndet.

25.3.4 Avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191)

Enligt 4 § avgiftsförordningen får myndigheten ta ut avgifter för exempelvis informations- och kursmaterial. Storleken på denna avgift får myndigheten bestämma själv enligt 5 § avgiftsförordningen. Avgifter tas ut för att täcka kostnaderna för tryckmaterial och efterfrågade utbildningar. Utredningen föreslår inga ändringar i dessa delar.

25.4 Kartläggning och analys av processer

Spelmyndighetens licensgivning ska bidra till en sund och säker spelmarknad. De bakomliggande förutsättningarna för licensgivningen är att kostnader för arbetstid, och övriga kostnader som kan uppstå, ska finansieras av de avgifter sökanden betalar i samband med ansökan om licens. Avgiften ska spegla kostnaden för handläggningen.

Gemensamt för alla licensprocesser, och som påverkar mängden nedlagd tid, är att man vid mer komplexa licensansökningar, eller licensansökningar av principiell betydelse, måste räkna med att flera personer på myndigheten involveras vid prövningen av en sådan ansökan om licens. Ett sådant förfarande gör att den nedlagda arbetstiden ökar.

För att komma fram till en lämplig avgiftssättning har det gjorts en processkartläggning avseende beräknad arbetstid för olika typer av licensärenden. Dessa beräkningar har utgjort grund för utredningens förslag till avgifter.

25.5 Utredningens bedömning

25.5.1 Avgift för ansökan om licens

Som nämnts kommer det att krävas licens för att anordna eller tillhandahålla spel. För Spelmyndighetens prövning av om en licens kan erhållas ska sökanden betala en avgift för licensen. Detsamma ska gälla den som vill ha en licens att tillverka eller inneha vissa angivna spelautomater. Även den som behöver en licens för spelprogramvara som används för onlinespel ska betala en avgift för licens. Den största skillnaden i det nya systemet i förhållande till den tillståndsprövning Lotteriinspektionen för närvarande gör, är att Spelmyndigheten ska pröva alla sökandes vandel och – i vissa fall – även licenssökandes ekonomiska förhållanden.

Det ska enligt utredningens förslag vara möjligt att ansöka om licens för att bedriva spel avseende onlinebaserat spel och/eller landbaserat spel. Dessa begrepp delas sedan upp i olika spelformer, t.ex. vadhållning på sport. De olika spelformerna kräver större eller mindre spelsystem som kan vara mer eller mindre komplexa. Den som ansöker om licens kan ha stor erfarenhet av spelmarknaden medan andra ansöker om licens för första gången. I den ovan nämnda processkartläggningen har det gjorts ett försök att uppskatta den tidsåtgång prövningen av de olika licenskraven kan medföra. Det har även beaktats att vissa licensansökningar avseende samma spelform, beroende på val av teknisk lösning, kan behöva längre eller kortare tid än genomsnittet. Det har även beaktats att prövningen av förnyelse av en licens i de flesta fall torde kräva en mindre arbetsinsats från prövningsmyndighetens sida varför en sådan ansökan inte bör kosta lika mycket som en ny ansökan.

Tabell 25.3 Föreslagna licensavgifter

7 § spelförordningen (2018:000), licenstyp	Avgift kronor
Licens till onlinespel enligt 6 kap. 1 § spellagen (2018:000)	400 000
Licens till vadhållning enligt 7 kap. 1 § spellagen	400 000
Licens till båda ovanstående	700 000
Ändring av samtliga ovanstående	150 000
Förnyelse av ovanstående licenser	300 000
Licens till onlinespel och/eller vadhållning med maximal årlig GGR om 1 000 000 kronor	60 000
Licens till statligt lotteri enligt 4 kap. 1 § eller allmännyttigt lotteri enligt 5 kap. 1 § spellagen	
- omslutning upp till 5 miljon kronor	60 000
- omslutning mer än 5 miljon kronor men upp till 15 miljoner kronor	75 000
- omslutning mer än 15 miljoner kronor	150 000
Ändring av licens till statligt eller allmännyttigt lotteri	40 000
Licens till landbaserad bingo enligt 5 kap. 4 § spellagen	30 000
Ändring av licens till landbaserad bingo	5 000
Licens till lokalt poolspel på hästar enligt 5 kap. 8 § spellagen	4 000
Licens till penning-, värde- och varuspelsautomater, per spelplats	4 000
Licens till tillverkning av penning- och värdeautomater	4 000
Licens till innehav av penning-, värde- och varuspelsautomat	4 000
Licens till landbaserat kommersiellt kasinospel, per spelplats	4 000
Licens till landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal, per kasino	70 000
Ändring av licens till landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal, per kasino	15 000
Licens till spelprogramvara	30 000
Ändring av licens till spelprogramvara	10 000
Kortspel i turneringsform	
- licens enligt 8 kap. 5 § spellagen för att anordna pokerspel i turneringsform, maximalt 10 turneringar	4 000
- licens enligt 8 kap. 5 § spellagen för att anordna pokerspel i turneringsform, mer än 10 turneringar	15 000
- licens enligt 8 kap. 7 § spellagen för att anordna landbaserat spel för enstaka turneringar med fler deltagare och högre insats	25 000

Vid ikraftträdandet av spellagen kommer en del aktörer att ha ett gällande tillstånd enligt lotterilagen (1994:1000). Beroende på tidpunkten för ikraftträdandet av spellagen kommer dessa äldre tillstånd att i normalfallet vara fortsatt gällande till dess att de löper ut. Med beaktande härav och de nya tekniska krav som kommer att ställas

på spelverksamhet bör alla ansökningar om licens efter spellagens ikraftträdande ses som ”nya”. De ska därför inte ses som ändringar av licenser enligt ovanstående tabell.

25.5.2 Särskild registreringsavgift för ombud

Enligt förslag till ny penningtvättslag² ska en anordnare som vill tillhandahålla speltjänster genom ombud anmäla detta till Lotteriinspektionen, som ska registrera ombudet förutsatt att det av anmälan framgår att ombudets ledning är lämpliga.

Under förutsättning att förslaget leder till lagstiftning bör en särskild avgift utgå enligt nedan för en sådan registrering.

Tabell 25.4 Föreslagen registreringsavgift för ombud

Registreringstyp	Avgift kronor
Registreringsavgift landbaserade ombud, per ombud	4 000

25.5.3 Tillsynsavgift

I dag är målet för tillsynen på området en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel bör värnas och alltjämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten (prop. 2002/03:93, bet. 2002/03:KrU8, rskr. 2002/03:212).³

Som framgår av kapitel 9 föreslår utredningen att målen för den nya spelregleringen ska lagfästas. Av 1 kap. 1 § i den förslagna spellagen framgår bl.a. att allt spel ska bedrivas på ett sätt som är sunt och säkert, att lagen ska tillämpas så spelen får ett högt konsumentskydd och att det råder hög säkerhet i spelen. Till följd av den nya spellicensmodell som utredningen föreslår utgår passusen om att överskottet bör värnas och vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål.

² Ytterligare åtgärder mot Penningtvätt och finansiering av terrorism, SOU 2016:8 s. 382 f.

³ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 17, s. 223.

25.5.4 Riskbaserad tillsyn

Tillsynen av spelmarknadens aktörer kan beskrivas på olika sätt. För närvarande har Lotteriinspektionen valt att dela in tillsynsarbetet i tre former:

- Bastillsyn eller löpande tillsyn
- Tematisk tillsyn
- Händelsestyrd tillsyn.

All spelverksamhet under Lotteriinspektionens tillsyn är föremål för bastillsyn. Denna genomförs regelbundet och till viss del rutinmässigt. Den löpande tillsynen utförs genom dels en närvaro vid kritiska situationer hos anordnarna såsom vid dragningar⁴, dels en löpande uppföljning av att anordnarna uppfyller de regler och krav som ställs. Basen för denna tillsynsform är den löpande inrapporteringen av anordnarna och den analys som inspektionen gör utifrån detta material. Det kan handla om att följa upp anordnarens försäljning av lotter och att vinster betalas ut regelbundet. I denna del av den löpande tillsynen är de olika systemen för rapportering och analys centrala verktyg. Den löpande tillsynen består också av de platsbesök inspektionen kontinuerligt gör hos anordnarna med särskilt fokus på risker och tendenser. Syftet är att inspektionen på ett tidigt stadium ska upptäcka eventuella risker i spelverksamheten och därmed bättre kunna förebygga problem. Systematiska analyser och utvärderingar är centrala moment i detta arbete.

En mer specifik tillsyn sker genom den tematiska tillsynen. I den tematiska tillsynen går Lotteriinspektionen djupare i ett visst ämne eller aktivitet för att få information som normalt sett inte kommer fram genom bastillsynen och via aktörernas rapportering. Det kan handla om att bedöma anordnarens hantering av kundernas insättningar och uttag eller anordnarens hantering av överskott. Genom den tematiska tillsynen får inspektionen ett väl underbyggt underlag för att bedöma risker med större precision, vilket är en förutsättning för att inspektionen på ett effektivt sätt ska kunna påverka lotterimarknadens aktörer.

⁴ Av administrativa skäl klassificeras denna tillsyn som händelsestyrd tillsyn hos Lotteriinspektionen.

Den riskklassificering som Lotteriinspektionen gör varje år är en grundpelare för verksamhetsplaneringen avseende kommande år. I verksamhetsplanen anges hur tillsynsinsatserna bör utformas och prioriteras mellan olika anordnare och spelformer. Till verksamhetsplanen kopplas olika tillsynsaktiviteter. Riskbedömningen är grunden för vilka specifika frågor och problem som tillsynen ska fästa särskild uppmärksamhet på. Det kan handla om tematiska undersökningar, enkätundersökningar eller mer företagsspecifika undersökningar för att kartlägga hur de identifierade riskerna uppmärksammas och hanteras hos de olika aktörerna.

En tredje typ av tillsyn är den händelsestyrda tillsynen som handlar om incidenter som redan har inträffat. Denna tillsyn kan bäst beskrivas som en reaktiv tillsyn. Det kan handla om anordnare som får akuta problem eller om spelare som drabbas av tekniska fel. Andra exempel är att en anordnare ändrar sina avtalsvillkor, vilket kan innebära att de tillstånds- och tillsynsmässiga förutsättningarna förändras.

I princip alla Lotteriinspektionens tillsynsobjekt är föremål för, eller kan bli föremål för, samtliga tre former av tillsynsinsatser. Alla dessa typer av insatser utgör enligt Lotteriinspektionen nödvändiga inslag i tillsynsverksamheten. I det praktiska arbetet går tillsynsinsatserna också in i varandra; exempelvis är analysen och den kunskap som byggs upp i den löpande tillsynen en förutsättning för att kunna planera tematisk tillsyn på ett relevant sätt. När det gäller vilka företags- och transaktionsdata som löpande ska rapporteras till myndigheten, styrs detta ytterst av vad som bedömts vara intressant och viktigt ur ett riskperspektiv. Slutligen kan en incident ofta bli startskottet för en undersökning och också sätta fokus på mer generella problem. Därmed påverkas bedömningarna av olika risker och hur verksamheten ska klassificeras i ett riskperspektiv.

Utredningen föreslår inga ändringar i hur Spelmyndigheten bör bedriva sin tillsynsverksamhet i förhållande till den modell som i dag används av Lotteriinspektionen. En riskbaserad tillsyn stämmer väl överens med de mål som nu slås fast i den nya spelregleringen.

25.5.5 Riskfaktorer

I dialog med Lotteriinspektionen har utredningen försökt att identifiera de faktorer som är av störst betydelse vid riskbedömningen av en spelverksamhet, dvs. vilka faktorer som normalt sett är av avgörande betydelse för hur mycket tillsyn som behöver göras av en aktör på spelmarknaden. Dessa faktorer är

- sökandens erfarenhet av spelmarknaden (inkl. myndighetens tidigare erfarenheter av sökandens verksamhet)
- spelsystemets tekniska komplexitet
- spelets omsättning (inkl. antal kunder m.m.).

Med hänsyn till dessa faktorer anser utredningen att Spelmyndighetens tillsyn bör finansieras av differentierade tillsynsavgifter som är beroende av om spelen är online- eller landbaserade. Detta då de nämnda riskfaktorerna normalt sätt är högre för onlinespel än för landbaserade spel. Typiskt sätt är de spelsystem som används för onlinespel även mer tekniskt avancerade.

25.5.6 Förslag till tillsynsavgifter

Utredningen föreslår att Spelmyndigheten även fortsättningsvis använder sig av de beräkningsmodeller för tillsynsavgift som framgår av avsnitt 25.3.3 för landbaserat kommersiellt spel, landbaserad bingo, värdeautomater och spel på fartyg i internationell trafik.

Avseende övriga spelformer, bl.a. onlinespel, vadhållning och allmännyttigt spel föreslår utredningen att tillsynsavgifterna beräknas utifrån spelföretagets GGR. För de anordnare som i dag har tillstånd enligt lotterilagen innebär den föreslagna modellen ingen större förändring av den kostnad för tillsyn som erläggs i dag.

Som utredningen föreslagit (se kapitel 16) krävs det även licens för spelprogramvara och för att inneha och tillverka vissa spelautomater. Av detta följer att även avgift ska tas ut för den tillsyn som utförs avseende dessa licenser. Dessa tillsynsavgifter bör bestämmas till fasta belopp.

För landbaserat kasinospel som bedrivs i därför avsedd lokal föreslår utredningen att nuvarande beräkningsmodell ändras och att

tillsynsavgiften i stället bör bestämmas till ett fast belopp. Detta då den tidigare erlagda timbaserade tillsynsavgiften i stort legat på samma nivå de senaste åren.

Av förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen (Lotteriinspektionens instruktion) framgår att myndigheten ska utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån. Utredningen föreslår att Spelmyndigheten tar ut en avgift i enlighet med en av de nuvarande beräkningsmodellerna.

Härtill kommer en säkerhetsventil enligt den modell som tidigare fanns i lotteriförordningen och som nu återfinns i Lotteriinspektionens föreskrifter om tillsynsavgift (LIFS 2016:1). Det bör vara möjlighet för Spelmyndigheten att utföra mer tillsyn avseende en licenshavare om detta är särskilt påkallat med anledning av en särskild incident hos spelföretaget. Därav föreslår utredningen att Spelmyndigheten meddelar föreskrifter som innebär att myndigheten vid särskilda incidenter hos spelföretag, vars tillsynsavgift inte är timbaserad, får debitera 1 500 kronor per timme (direkt lön samt pålägg), samt i förekommande fall kostnader för resor, logi och övriga kontrollkostnader som är direkt hänförliga till tillsynen över licensen. Denna avgift bör Spelmyndigheten kunna ta ut utöver spelföretagets ordinarie avgift.

Tabell 25.5 Föreslagna tillsynsavgifter

Tillsyn av licens till onlinespel (spelföretagets GGR i kronor)	Årlig avgift kronor
< 10 miljoner	30 000
10–20 miljoner	60 000
21–50 miljoner	120 000
51–100 miljoner	240 000
101–200 miljoner	500 000
201–500 miljoner	750 000
> 500 miljoner	1 000 000
Tillsyn av licens till vadhållning (spelföretagets GGR i kronor)	Årlig avgift kronor
< 10 miljoner	30 000
10–20 miljoner	60 000
21–50 miljoner	120 000
51–100 miljoner	240 000
101–200 miljoner	500 000
201–500 miljoner	750 000
> 500 miljoner	1 000 000
Tillsyn av kombinerad online- och vadhållningslicens (spelföretagets GGR i kronor)	Årlig avgift kronor
0–500 miljoner	1 000 000
>500 miljoner	1 500 000
Tillsyn av licens till statligt lotteri eller allmännyttigt spel (spelföretagets GGR i kronor)	Årlig avgift kronor
< 1 miljoner	15 000
1–50 miljoner	30 000
51–200 miljoner	60 000
201–400 miljoner	120 000
401–800 miljoner	240 000
801–1 500 miljoner	500 000
> 1 500 miljoner	750 000
Tillsyn av övriga licenser	Avgift kronor
Tillhandahållare av spelprogramvara	30 000
Tillverkning/innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater	1 200
Landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal, per kasino	750 000
Landbaserad bingo	Princip 1
Värdeautomater	Princip 1
Landbaserat kommersiellt spel	Princip 1
Spel på fartyg på internationell trafik	Princip 2

Övrig tillsyn	Avgift kronor
Övrig tillsyn som utförts av Spelmyndigheten	Princip 2
Speciell tillsyn föranledd av särskilda incidenter hos licenshavaren	Princip 2

Angående princip 1 och 2 se avsnitt 25.3.3.

Utgångspunkten för de tillsynsavgifter, som beräknats efter spel-företagets GGR, är att sökanden för första året får betala licensavgift enligt budgeterad GGR. Spelmyndigheten bör därefter årligen besluta om vilken licensavgift som Spelföretaget ska betala för året utifrån faktisk GGR. En avstämning bör därefter ske mot faktisk utförd tillsyn under aktuell tidsperiod. Har Spelmyndigheten utfört tillsyn för ett mindre belopp än den årliga licensavgiften medger bör Spelmyndigheten beakta detta vid uttag av tillsynsavgift.

I de fall där spelföretagets uppskattade GGR inte motsvarar faktisk GGR, innebärande att spelföretag egentligen skulle ha erlagt en lägre tillsynsavgift, men myndigheten redan har utfört tillsyn utifrån den tillsynsavgift som beslutats, bör bolaget ändå betala för den tillsyn som faktiskt genomförts. Kostnaden har redan belastat myndigheten och bör således inte betalas tillbaka. Efterföljande år bör Spelmyndigheten besluta om en lägre tillsynsavgift baserat på föregående års faktiska GGR.

Om ett företag ska betala en avgift det första året som det står under tillsyn av Spelmyndigheten och det inte har stått under tillsyn från början av året, bör avgiften minskas med hänsyn till den tid företaget inte har stått under tillsyn.

Tillsynsavgiften för registrerat spel har kalkylerats så att kostnaden för Spelmyndighetens drift av självavstängningsregistret ingår.

25.6 Ny spelmyndighet; finansiering m.m.

Utredningens förslag: Spelmyndigheten bör, liksom Lotteriinspektionen i dag, finansieras genom anslag. Med undantag för Spelmyndighetens kostnader för verksamheterna information och kontroll av illegalt spel ska myndigheten ha full kostnadstäckning där licens- och tillsynsavgifter täcker relaterade kostnader.

25.6.1 Finansiering av Spelmyndigheten

Om utredningens förslag blir verklighet i alla delar kommer den nya myndigheten att få ett väsentligt utökat ansvarsområde. Den nya Spelmyndigheten föreslås enligt utredningen bli central licens- och tillsynsmyndighet. Utredningens förslag innebär i praktiken att antalet möjliga licenshavare mångdubblas vilket i sin tur för med sig en utökad tillsynsverksamhet. Genomförs förslaget i sin helhet visar Lotteriinspektionens analyser av framtida budget samt kommande processer för licensgivning och tillsyn av dessa ett minsta behov av att utöka nuvarande personal med cirka 50 procent, dvs. med ungefär 20–25 personer. Detta kommer givetvis medföra att myndighetens kostnader för drift, lokaler och IT m.m. kommer att öka i motsvarande mån.

Initialt ser utredningen även att Spelmyndigheten kommer att ha ett behov av ökade investeringskostnader för systemutveckling, utökad IT-kapacitet och lokaler. Dessa kan uppskattas till cirka 10 miljoner kronor. Förslaget innebär även initiala merkostnader första året. Dessa kostnader hänförs till bl.a. köp av tjänster i samband med licensgivning, namnbyte, ökade datorlicenskostnader, inköp av möbler och annan utrustning. Kostnaderna kan uppskattas till cirka 15,5 miljoner kronor.

Utredningens slutsats är att det kommer att behövas ett nettotillskott av resurser till Spelmyndigheten för att denna ska kunna utföra de uppgifter som är efterfrågade och som är rimliga med tanke på den stora betydelse spelmarknaden har. Lotteriinspektionens analyser av framtida budget samt kommande processer för licensgivning och tillsyn visar på ett behov av ett initialt anslag från det år regleringen kan träda i kraft om 92,9 miljoner kronor i 2016 års prisnivå. Därefter beräknas behovet av anslag minska till 81,0 miljoner kronor. Skillnaden i anslagsbehov mellan åren beror bl.a. på ovan nämnda merkostnader. Kostnaderna för den nya myndighetens verksamhet kan beräknas till cirka 0,18 procent av omsättningen på den svenska spelmarknaden vilket ska jämföras med motsvarande siffra för Lotteriinspektionens verksamhet 2016 som uppgick till 0,11 procent.

Lotteriinspektionen har i dag som ekonomiskt mål att avgifterna för tillståndsgivning och tillsyn ska täcka relaterade kostnader för respektive verksamhet. Områdena information och kontroll av illegalt spel finansieras i dag genom anslag. Utredningen föreslår ingen för-

ändring i denna finansieringsmodell då de ekonomiska konsekvenserna av en ren avgiftsfinansieringsmodell kan leda till risker för kontinuiteten av verksamhetens bedrivande på längre sikt. Det måste även anses mindre lämpligt att myndighetens verksamhet blir beroende av omsättningen på spelmarknaden eller tillsynsobjektens vilja eller förmåga att betala.

26 Skatt på spel

26.1 Utredningsdirektiven

I direktiven till Spellicensutredningen anges att ett av syftena med dagens spelreglering är att värna överskottet från spelverksamheten till det allmänna och allmännyttiga ändamål. Förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål, som i dag finansieras av intäkter från spelverksamhet, bör i så hög utsträckning som möjligt bevaras i samband med att ett licenssystem införs.

Vidare anges i direktiven att en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten, bl.a. bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd (prop. 2014/15:100 s. 105).

Punktskatter tas ut på spel och lotterier i Sverige. Juridiska personer ska betala statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet (bolagsskatt). En juridisk person är obegränsat skattskyldig i Sverige för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet, om den är att anse som en svensk juridisk person. En utländsk juridisk person är begränsat skattskyldig i Sverige för bl.a. inkomst från ett fast driftställe i Sverige. Med ett fast driftställe för näringsverksamhet avses en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs, vilket bl.a. särskilt innefattar filial och ombud som har en beroende ställning. Vid bedömningen av om det finns en stadigvarande plats för affärsverksamhet kan bl.a. förekomsten av viss teknisk utrustning beaktas.

Utredaren ska mot denna bakgrund lämna förslag till ett heltäckande system för avgifter och beskattning på en licensreglerad spelmarknad som är förenligt med unionsrätten, inklusive de regler om statligt stöd som följer av EUF-fördraget.

Utredningen har tolkat direktiven som att kravet på ett heltäckande system för avgifter och beskattning även innefattar ett uppdrag att undersöka och föreslå ändringar vad gäller inkomstbeskattning av spelföretag och även att i förekommande fall undersöka inkomstbeskattningen av spelare.

I detta kapitel presenterar utredningen sina överväganden och förslag till lagstiftning vad gäller punktskattelagstiftning på spel och inkomstbeskattning i anknytning till föreslagen punktskattelagstiftning.

26.2 Punktskatternas roll i det svenska skattesystemet

Punktskatt tas normalt ut på särskilt utvalda varor eller tjänster. Syftet kan vara av fiskal karaktär för att stärka statens finanser eller att begränsa eller styra konsumtionen av de utvalda varorna eller tjänsterna. För ett flertal av de svenska punktskatterna är syftet en kombination. Oavsett syfte leder punktbeskattningen vanligtvis till att priset på den skattepliktiga varan eller tjänsten blir högre i konsumentledet genom att den skattskyldige övervältrar kostnaden för skatteuttaget på konsumenten.

I Sverige regleras punktskatter i separata punktskattelagstiftningar för olika varugrupper och tjänster. Exempelvis regleras skatt på bekämpningsmedel i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, skatt på tobaksvaror i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, skatt på el, bränslen och andra energiprodukter i lagen (1994:1776) om skatt på energi. För spel och lotterier tas punktskatt ut enligt tre olika lagar. Det är lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1991:1482) om lotteriskatt och lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. Det finns flera likheter mellan de olika lagarna, men även betydande skillnader. Var och en av lagarna har utformats utifrån de särskilda förhållanden som gäller för respektive bransch och varugrupp samt utifrån de syften lagstiftaren har.

Gemensamt är att beskattningen sker som en ”ett-leds-beskattning”, där skatteuttaget sker en gång hos en aktör som är skattskyldig. Ett tydligt mönster för svenska punktskatter är att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt i handels- eller tjänstekedjan för att begränsa antalet skattskyldiga. Detta underlättar admini-

strationen och kontrollen av punktskatterna. Skattskyldig är vanligtvis den som utför tjänsterna eller som tillverkar eller för in varorna till landet. Skattskyldigheten kan i vissa fall även vara placerad hos t.ex. partihandlare och förbrukare som hanterar de punktskattepliktiga varorna på visst sätt. Efterföljande aktörer som handlar eller befattar sig med varorna har inget ansvar för den punktskatt som belastar varorna, utan för dessa aktörer ingår punktskatten som en del av priset för varan.

Bestämmelser om förfarandet vid uttag av punktskatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244). Detta innebär att reglerna i skatteförfarandelagen om skattekontroll, beskattningsbeslut, redovisning och betalning av skatt, överklagande m.m. är tillämpliga.

26.2.1 Punktbeskattning av spel i jämförelse med punktbeskattning av alkohol och tobak

Punktbeskattningen av alkohol och tobak är ett ekonomiskt styrmedel för att nå folkhälsopolitikens mål att minska skadeverkningarna av alkohol och tobak. Detta är möjligt eftersom punktskatterna höjer priset på varorna i förhållande till mängden som konsumeras, dvs. beskattningen sker i proportion till det som skadar. Avsikten med punktskatterna är att styra konsumtionen bort från alkohol och tobak genom att högt pris. Skadeverkningar på grund av överkonsumtion av spel bör därför principiellt kunna hållas tillbaka på samma sätt som för alkohol och tobak om en skatt höjer priset på spel och minskar konsumtionen.

Skadeverkningarna från spelande uppkommer dock inte enbart till följd av mängden spel som konsumeras utan även utifrån storleken på de förluster som spelarna gör, dvs. värdet av mängden spel som konsumeras. En skatt som höjer priset på spel riskerar därför öka spelarnas förluster och därmed även skadorna. För problemspelare är detta extra viktigt eftersom deras efterfrågan på spel är relativt okänslig för prisförändringar, se avsnitt 14.11. Detta betyder att problemspelare minskar sitt spelande i mindre utsträckning än normalkonsumenter om priset höjs, samtidigt som de förlorar mer pengar. Problemet är således att ett högre pris på spel inte nödvändigtvis leder till mindre skadeverkningar på samma sätt som för andra skadliga varor t.ex. alkohol och tobak. Ett högre pris kan i stället

leda till större skadeverkningar och särskilt då för de mest utsatta grupperna.

Spel som erbjuds online karaktäriseras av hård internationell pris-konkurrens och de priser som erbjuds kan ses som världsmarknads-priser med mycket små marginaler per enskilt spel för att täcka bolagens kostnader. De internationellt verksamma spelbolagen har därför små möjligheter att varaktigt erbjuda lägre priser än marknaden som helhet erbjuder. Detta betyder att spelbolagen inte kan kompensera för en skatt som höjer priset på onlinespel genom att sänka sina egna marginaler.

Orsaken till den hårda priskonkurrensen är att konsumenternas transaktionskostnader för att hitta och byta till en ny spelleverantör är mycket låga. Detta betyder att spelbolagen har små möjligheter att varaktigt ta ut ett högre pris för spel, t.ex. genom övervältring av en skatt, än övriga spelbolag utan att förlora marknad.

Svenska spelare kommer oavsett en ny reglering inte helt kunna utestängas från möjligheter att vända sig till utländska spelbolag som saknar licens i Sverige om de anser att punktskatten höjer det svenska priset på spel för mycket. Detta gäller på samma sätt som för alkohol och tobak, där höjda punktskatter riskerar att leda till ökad privatimport, smuggling och egentillverkning. I detta avseende skiljer sig dock onlinespel från alkohol och tobak eftersom utländska onlinespelalternativ har en mycket högre tillgänglighet och kan köpas oberoende av tid på dygnet och oberoende av var konsumenten befinner sig. Följden är att staten vid avsaknad av verksamma blockeringsmöjligheter endast har mycket begränsade möjligheter att via skatten höja det svenska relativpriset på onlinespel utan att riskera att prishöjningarna medför att konsumenternas efterfrågan styrs till utländska lågprisalternativ som varken uppfyller de svenska kraven på spelarskydd eller betalar skatt i Sverige.

Valet av skattemodell måste ta hänsyn till ovanstående karaktistika för att modellen ska vara hållbar i längden, för att konsumentskyddet ska kunna upprätthållas och för att undvika att statens inkomster eroderas.

26.3 Allmänt om det föreslagna regelverkets utformning

Utredningens förslag: Spel som omfattas av krav på licens enligt spellagen och som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen ska beskattas med punktskatt. Skatten ska betalas till staten. Från beskattning undantas sådant spel som sker för allmännyttiga ändamål enligt licens som meddelats med stöd av 5 kap. spellagen.

Två nya punktskattelagar införs på området. En lag som benämns lag om skatt på spel och en ny lag som benämns lag om skatt på vissa spelbord. Vinster från deltagande i sådant spel som ska beskattas enligt dessa lagstiftningar ska vara skattefria. Nuvarande lag (1972:820 om skatt på spel och lag (1991:1482) om lotteriskatt ska upphävas.

Nuvarande lag (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. föreslås bli upphävd.

Vinster från spel hos anordnare utan licens beskattas som inkomst av kapital.

Skälen för utredningens förslag: Av direktiven följer att utredningen ska föreslå hur skatt på spel ska utformas på en licensreglerad spelmarknad. Utredningen anser att sådant spel som anordnas av den som har tillstånd enligt den föreslagna spellagen ska beskattas hos anordnaren. Utredningen bedömer att det inte kan bli fråga om något annat än statlig skatt, närmare bestämt punktskatt. Vinster från deltagande i sådant spel som ska beskattas med punktskatt ska vara skattefria för vinnaren. Detta överensstämmer med den nuvarande beskattningen av spelmarknaden i Sverige där skatt tas ut i form av punktskatt enligt lag (1972:820) om skatt på spel, lagen (1991:1482) om lotteriskatt (lotteriskattelagen) och lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. medan vinster från deltagande i sådana spel som omfattas av dessa lagar är skattefria för vinnaren.

Den nuvarande lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. har blivit inaktuell. Det finns sedan flera år tillbaka ingen registrerad hos Skatteverket som är skattskyldig för redovisning av skatt enligt denna lag. Skatt har inte redovisats sedan år 2007. Utredningen anser att lagen bör upphävas. Med den nya spellagen (2018:000) kom-

mer sådant vinstsparande som avses i lagen om skatt på vinstsparande m.m. att omfattas av krav på licens. Om bank eller sparkassa avser att anordna vinstsparande kommer de således behöva licens enligt spellagen. Sådant vinstsparande som anordnas med stöd av licens enligt den nya spellagen kommer att omfattas av beskattning enligt utredningens förslag till ny lag om skatt på spel, se nedan.

Av praktiska skäl anser utredningen att den nuvarande beskattningen av vissa spelbord (nuvarande restaurangkasinon och spel på fartyg i internationell trafik), som i dag beskattas enligt lag (1972:820) om skatt på spel, även fortsättningsvis bör beskattas enligt en schablonartad modell där beskattning sker i förhållande till hur många spelbord som den skattskyldige har rätt till spel på. Mot denna bakgrund anser utredningen att beskattningen av vissa spelbord även fortsättningsvis ska regleras i en separat lag. Utredningen anser att den nuvarande lagen (1972:820) om skatt på spel är i behov av att moderniseras och föreslår därför att den upphävs och ersätts med en ny lag som föreslås benämnas lag om skatt på vissa spelbord.

Utredningen föreslår att skatt på övrigt spel ska regleras i en ny lag som ersätter den nuvarande lotteriskattelagen. Den nya lagen bör benämnas lagen om skatt på spel. Lagen ska vara tillämplig för sådant spel som kräver licens enligt spellagen och som anordnas av spel-företag som är licenshavare enligt spellagen, se avsnitt 26.5.

Utredningen anser att spel som anordnas för allmännyttiga ändamål inte ska beskattas, se avsnitt 26.7. Från beskattning undantas därför sådant spel som sker för allmännyttiga ändamål enligt licens som meddelats med stöd av 5 kap. spellagen.

Enligt nuvarande reglering på området undantas varulotterier och varuspelsautomater från punktbeskattning. Som skäl för att undanta sådana lotterier från beskattning angavs i prop. 1985/86:46 s. 4 att ett sådant undantag skulle innebära förenklingar för de idrottsföreningar och folkrörelser som anordnar lotterier. Utredningen anser att ett motsvarande generellt undantag från skatteplikt för spel där vinster betalas ut i form av varor inte bör föras in i den nya lagen om skatt på spel.

Flera spelformer där vinster betalas ut i form av varor kommer att vara undantagna från kravet på licens enligt spellagen, jfr förslaget till utformning av 1 kap 5 § spellagen. Så är exempelvis fallet vad avser landbaserat lotteri som bedrivs inom en kommun och som anordnas i samband med en offentlig nöjeställning där vinsten

endast utgörs av varor, värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 prisbasbelopp och där insatserna uppgår till högst 1/4000 prisbasbelopp. Spel som är undantagna från krav på licens enligt spellagen kommer att vara undantagna från punktbeskattning i och med att tillämpningsområdet för den föreslagna lagen om skatt på spel avgränsas till sådant spel som kräver licens enligt spellagen. Vad gäller idrottsföreningar och folkrörelser kommer dessa även fortsättningsvis att kunna bedriva spel som undantas från beskattning i och med att sådant spel som sker för allmännyttiga ändamål enligt 5 kap. spellagen undantas från beskattning. Härutöver anser utredningen att det inte finns skäl att ha särskilda bestämmelser som generell undantar spel från skatteplikt med anledning av att vinsterna ges i form av varor.

Tvärtom finns det flera skäl till att spelformer som anordnas för kommersiella ändamål ska likabehandlas oavsett hur vinsterna ges. För det första kan utredningen inte se skäl till varför sådana aktörer som erbjuder spel för kommersiella ändamål ska undkomma beskattning med anledning av att vinsterna ges i form av varor i stället för pengar. Ett annat skäl är att det på en avreglerad spelmarknad kan förväntas förekomma en rad olika spel där vinsterna består av en kombination av olika tillgångar såsom pengar, värdebevis, varor eller annat. För att undvika svåra gränsdragningsfrågor i tillämpningen bör beskattningen ske på samma villkor oavsett i vilken form vinsterna ges. Ett tredje skäl är att olika behandling av olika former av vinster skulle kunna innebära att särbehandlingen sinsemellan anses utgöra skatteförmåner eller skattesanktioner vid bedömningen av om beskattningsordningen utgör statligt stöd.

Det bör föreskrivas i lagen om skatt på spel och lagen om skatt på vissa spelbord att skatten ska betalas till staten. De närmare skälen för den föreslagna regleringen på punktskatteområdet följer nedan i detta kapitel.

Om det skulle förekomma att spel anordnas av någon som inte har tillstånd till spelet enligt spellagen ska sådant spel inte beskattas med punktskatt. I sådant fall ska den som deltagit i spelet beskattas för vinsten från sådant spel. Vinsterna ska beskattas som inkomst av kapital enligt inkomstskattelagen, se avsnitt 25.8.7.

26.4 Behövs en definition av ”spel” i skattelagstiftningen?

Utredningens bedömning: Begreppet spel bör inte få en legaldefinition i lagen om skatt på spel eller lagen om skatt på vissa spelbord eller i övrigt i skattelagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning: Begreppet spel är i detta sammanhang ett mycket centralt begrepp. Utredningen har därför övervägt om begreppet bör få en skatterättslig definition i skattelagstiftningen.

Om det införs en särskild definition av begreppet spel i skattelagstiftningen uppkommer risk för att begreppet ges en annan betydelse i skattelagstiftningen än vid tillämpningen av bestämmelserna i den nya spellagen. Utredningen anser att en sådan situation bör undvikas. Någon skatterättslig legaldefinition av begreppet spel bör därför inte tas in i skattelagstiftningen.

26.5 Lagen om skatt på spel

26.5.1 Lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Lagen ska vara tillämplig för sådant spel som kräver licens enligt spellagen och som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen.

Från lagens tillämpningsområde undantas spel som avses i lagen om skatt på vissa spelbord och sådant spel som avses i 5 kap. spellagen.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har övervägt flera olika varianter och modeller för hur en spelskatt ska utformas. Med den föreslagna lagen om skatt på spel avser utredningen ersätta den nuvarande lotteriskattelagen (1991:1482) i den meningen att lagen ska utgöra den allmänna punktskattelagstiftningen på spel- och lotteriområdet.

Om den nuvarande lotteriskattelagen ska anses vara tillämplig även på sådant spel som sker utan erforderligt tillstånd enligt lotterilagen (1994:1000) framgår inte av lotteriskattelagen eller dess för-

arbeten. Enligt utredningens bedömning har det inte varit lagstiftarens intention att den nuvarande lotteriskattelagen ska tillämpas på sådant spel som sker utan tillstånd. Utredningen anser att motsvarande bör gälla för den nya lagen om skatt på spel och att detta uttryckligen bör framgå av lagen. Utredningen föreslår därför att det av lagen ska framgå att lagen ska vara tillämplig för sådant spel som kräver licens enligt spellagen och som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen. Utredningen anser att det finns flera skäl till att välja en utformning där skatten avgränsas till sådant spel som kräver licens enligt spellagen och som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen. Om lagen skulle omfatta även annat spel uppkommer svåra gränsdragningsfrågor i tillämpningen avseende vad som ska anses utgöra skattepliktigt spel och vem som ska anses vara anordnare (skattskyldig) av det spel som sker utan erforderlig licens.

Vid sidan av lagen om skatt på spel föreslår utredningen att det införs en lag om skatt på vissa spelbord som i stället för lagen om skatt på spel ska reglera beskattningen av landbaserat kommersiellt kasinospel enligt 8 kap. 2 § spellagen och av kasinospel på fartyg i internationell trafik enligt 9 kap. 1 § 1 spellagen. Lagen om skatt på spel utformas därför på så sätt att spel som avses i lagen om skatt på vissa spelbord undantas från spelskatt.

Utredningen anser att sådant spel som anordnas för allmännyttigt ändamål ska vara undantaget från beskattning, se avsnitt 26.7. Lagen om skatt på spel utformas därför på så sätt att spel som avses i 5 kap. spellagen undantas från spelskatt.

26.5.2 Definitioner i lagen

Utredningens förslag: Begreppen insats och utbetalning ges legaldefinitioner i lagen. Övriga begrepp har samma betydelse som i spellagen.

Skälen för utredningens förslag: Enligt utredningens bedömning bör så långt möjligt de begrepp som används i lagen ha samma betydelse som i spellagen. Att begreppen har samma betydelse som i spellagen underlättar tillämpningen av lagen. Vad gäller begreppen *insats* och *utbetalning* gör utredningen dock bedömningen att dessa

båda begrepp bör ges särskilda legaldefinitioner i lagen för att säkerställa att begreppen ges rätt innebörd vid lagens tillämpning.

26.5.3 Skattskyldighet

Utredningens förslag: Skattskyldig till spelskatt är innehavare av licens som meddelats med stöd av spellagen (2018:000) och som anordnar sådant spel som omfattas av lagen.

För de flesta svenska punktskatter gäller att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt bland de aktörer som befattar sig med sådana varor som ska beskattas eller utför sådana tjänster som ska beskattas. Därmed begränsas antal skattskyldiga, vilket underlättar administration och kontroll av skatten. Att antalet skattskyldiga begränsas är önskvärt även vad gäller skatt på spel. Som utgångspunkt bör skattskyldigheten placeras hos det företag som anordnar sådant spel som ska beskattas.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen anser att den som anordnar spelet ska vara skattskyldig. I och med att lagens tillämpningsområde kopplas till sådant licenspliktigt spel som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen bör sådant spelföretag som är licenshavare vara skattskyldigt enligt lagen om skatt på spel.

För att skattskyldighet ska föreligga ska den som har licens också anordna sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde. Att spel som avses i lagen om skatt på vissa spelbord och spel som avses i 5 kap. spellagen (allmännyttiga ändamål) undantas från spelskatt framgår av avsnitt 26.5.1. Skattskyldighet för spelskatt föreligger således inte med anledning av att en licenshavare anordnar spel som faller utanför lagens tillämpningsområde.

26.5.4 Ska utländska skattskyldiga företrädas av en skatterepresentant?

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en skyldighet för en skattskyldig fysisk person, som inte är bosatt i Sverige, eller en skattskyldig juridisk person, som inte har fast driftställe i Sverige, att företrädas av en av Skatteverket godkänd skatterepresentant.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt lagförslaget kommer både svenska och utländska spelföretag att bli skattskyldiga för spelskatt. Frågan är om det i lagen bör införas ett krav på en särskild skatterepresentant för en skattskyldig fysisk eller juridisk person som inte är bosatt eller har fast driftställe i Sverige.

Att införa ett krav på skatterepresentant för spelföretag med säte inom EU är inte förenligt med EU-rätten (se t.ex. EU-domstolens dom den 11 december 2014 i mål nr C-678/11 Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien). I praktiken kommer alltså ett krav på skatterepresentant att träffa enbart spelföretag med säte i land utanför EU. Det är enligt utredningens mening mindre lämpligt att föra in ett krav som tvingar en del utländska skattskyldiga att ha en representant i Sverige. Ett sådant krav skulle kunna uppfattas som orättvist och även kräva mer administration och bli kostsamt för skattskyldiga med säte utanför EU. Utredningen föreslår därför inte att ett krav på att utländska skattskyldiga ska företrädas av en speciell skatterepresentant ska föras in i lagen om skatt på spel.

26.5.5 Skattskyldighetens inträde

Utredningens förslag: Skattskyldighet inträder då den skattskyldige tar emot insatser för skattepliktigt spel.

Skattskyldighetens inträde har alltid – direkt eller indirekt – betydelse för när skatten ska redovisas. Skattskyldighetens inträde styr också vilken skattesats som är tillämplig och är därmed avgörande för vilket belopp som den skattskyldige ska betala. Bestämmelser om skattskyldighetens inträde finns i de olika punktskatteförfattningarna och kriterierna för skattskyldighet varierar mellan olika

punktskatter. De händelser som grundar skattskyldighet är av varierande slag och beror till stor del på den skattepliktiga varans eller tjänstens natur.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har diskuterat om det behövs en bestämmelse som reglerar skattskyldighetens inträde och kommit fram till att bestämmelsen behövs eftersom bestämmelserna om redovisningsskyldighetens inträde i skatteförfarandelagen knyter an till begreppet skattskyldighetens inträde i de olika punktskattelagstiftningarna. Om lagen om skatt på spel inte innehåller en sådan bestämmelse skulle särskilda bestämmelser om redovisningsskyldighetens inträde behöva tas fram som endast skulle gälla för denna lag, vilket skulle göra lagen mer svårtillgänglig. Utredningen anser att de allmänna bestämmelserna i skatteförfarandelagen om redovisning av punktskatter bör gälla även för denna lag.

Utredningens förslag till lag om skatt på spel skiljer sig från övriga punktskattelagstiftningar på så sätt att lagen innehåller begreppet beskattningsperiod, se avsnitt 26.5.6 nedan. Underlaget för beskattningen ska utgöras av den behållning som återstår då de sammanlagda utbetalningarna räknats av från de sammanlagda insatserna för respektive beskattningsperiod. Varje beskattningsperiod ska vara sluten. Med denna lagstiftningsteknik uppkommer frågan om hur bestämmelsen om skattskyldighetens inträde ska utformas. Utredningen har diskuterat om bestämmelsen kan utformas på så sätt att den anger att skattskyldighet inträder för varje beskattningsperiod där den skattskyldige tar emot insatser för spel som omfattas av lagen. Utredningen har konstaterat att en sådan lösning inte bör väljas. Bestämmelsen om skattskyldighetens inträde bör peka ut den händelse och den tidpunkt då skyldighet att betala skatt uppkommer för den som är skattskyldig. Att skattskyldighet inträder innebär dock inte att skatten omedelbart ska redovisas och betalas. När redovisning och betalning ska ske följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen. Enligt utredningens bedömning bör bestämmelsen utformas på så sätt att skattskyldigheten inträder då den skattskyldige tar emot insatser för sådant spel som omfattas av lagen.

26.5.6 Underlaget för spelskatt

Inledning

Utredningsdirektiven framhåller att efterfrågan på onlinespel ska kanaliseras till säkra och kontrollerade erbjudanden. Direktiven anger även att staten via bl.a. skatteinkomster från spelmarknaden fortsatt ska kunna finansiera sin verksamhet.

Underlag för spelskatt i vissa EU-länder

Flera av EU:s medlemsstater och även andra länder har omreglerat sina spelmarknader och öppnat för internationell konkurrens, vilket aktualiserat frågan om hur licensierade aktörer på bästa sätt bör beskattas. Två huvudsakliga beskattningsmodeller tillämpas för licensierade spel. I den första modellen utgör spelarnas insatser underlag för spelskatt medan i behållningen eller speloperatörernas intäkter för spelskatt utgör skatteunderlag i den andra modellen.

I ett flertal av EU-länderna, såsom Italien, Spanien, Tjeckien, Frankrike och Portugal, skiljer sig skattesatsen beroende på spelform och omsättning. I Portugal är skatten beroende på spelbolagets omsättning, vilket medför att större operatörer betalar en högre effektiv genomsnittlig skattesats. Utöver detta har vissa länder även kompletterat punktbeskattningen med mervärdesskatter, avgifter och regionala skatter. Belgien införde 21 procent moms på behållningen under 2016, vilket innebär att speloperatörernas behållning från spel effektivt beskattas med 32 procent.¹ Andra exempel är Cypern som tar ut 3 procent i administrationsavgift och Frankrike som tar ut social- och hälsoförsäkringsavgifter på spelarnas insatser. Frankrike tar även ut avgifter som ska finansiera hästsporten och övrig sport samt även en spelproblemsavgift motsvarande 0,2 procent av insatserna i poker. I Spanien tas även regionala avgifter ut som medför att den effektiva skattesatsen i vissa fall blir närmare 30 procent av behållningen.

Ett flertal länder kompletterar även punktskatten på spel med inkomstbeskattning av spelföretagen och spelarnas vinster. I de fall

¹ Algemene Administratie van de Fiscaliteit – Operationele Expertise en Ondersteuning (2016), Belasting over de toegevoegde waarde. Circulaire AAFisc Nr. 32/2016 (nr. E.T.130.082) dd. 30.11.2016.

spelarna inkomstbeskattas, såsom Estland och Nederländerna sker detta på vinstutbetalningar från speloperatörer som inte har tillstånd i landet.

Tabell 26.1 Underlag för spelskatt och skattesats på onlinespel som kan erbjudas via licens i vissa EU-länder

Underlag för skatt	Land	Skattesats (procent)
Behållning	Belgien	11
	Bulgarien	20
	Cypern	10
	Danmark	20
	Estland	5
	Grekland	35
	Italien	20–22
	Lettland	10
	Litauen	10
	Nederländerna	29
	Rumänien	16
	Spanien	15–25
	Storbritannien	15
	Tjeckien	23–35
	Ungern	15
	Insatser	Frankrike (onlinepoker)
Frankrike (vadhållning på hästar)		6
Frankrike (övrig vadhållning)		6
Irland		1
Kroatien		5
Polen		12
Portugal		8–16
Slovakien		6
Tyskland		5
Österrike		2

Källa: Europeiska kommissionen (2013) Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement. Finals study report MARKT/2013/094/E3/ST/OP samt ländernas spelmyndigheter.

Spelarnas insatser som underlag

Principen att punktbeskatta spelarnas insatser (eller bruttoomsättningsbeskattning) kan liknas med punktbeskattning av t.ex. alkohol och tobak. I dessa fall läggs en skatt på konsumenternas inköp i form av ett påslag i kronor per liter alkohol eller kronor per kilo tobak eller per cigarett och innebär att kvantiteten eller mängden av varan utgör skattebasen. Spelarnas insatser är mängden kvantitet som spelas och olika länder har valt olika tekniska lösningar för hur en sådan beskattning sker i praktiken. Skatten kan t.ex. reducera insatsen, vilket innebär att den faktiska spelinsatsen blir lägre. Ett alternativ är att skatten i stället reducerar spelets återbetalningsprocent. Oavsett teknisk utformning innebär samtliga metoder att priset på spel blir högre för en given insats. En skatt på spelarnas insatser medför därför att staten har ett styrmedel för att kontrollera relativpriset på spel och mellan olika spel.

Mot bakgrund av bl.a. ovan nämnda egenskaper har ett flertal länder valt att beskatta spelarnas insatser när de öppnat spelmarknaden för konkurrens. Exempel på länder och spel är bl.a. Frankrike som valt att punktbeskatta spelarnas insatser på vadhållning på hästar och sport med 5,7 procent. Andra länder är t.ex. Polen som punktbeskattar spelarnas insatser på vadhållning med 12 procent.

En svensk skatt på spelarnas insatser innebär att priset på svenskt licensierade spel blir högre än världsmarknadspriset om inte skatten på insatserna sätts väldigt lågt. Detta eftersom spelbolagen inte varaktigt kan sänka sina marginaler för att kompensera för skattens påverkan på priset. En punktskatt på t.ex. 5 procent av spelarnas insatser innebär därmed att priset på spel ökar med 5 procentenheter. För internationellt konkurrensutsatta onlinespel med ett pris på cirka 5 procent av insatsen innebär en skatt på 5 procent av insatsen att priset fördubblas till 10 procent av insatsen.

Svenska spelare har stora möjligheter att undvika skattens påverkan på priset på onlinespel genom att i stället vända sig till utländska lågprisalternativ. En sådan utveckling innebär att svenskt licensierade spelbolag med tiden kan förväntas förlora sina marknadsandelar till spelbolag som varken är licensierade eller betalar skatt i Sverige. Spelbolag som överväger att söka licens inser detta. En svensk licens innebär under sådana förutsättningar en betydande risk för att spelbolaget med tiden förlorar sina kunder, sina marknadsandelar och

sin lönsamhet till konkurrerande speloperatörer, eftersom det licensierade spelföretaget får svårt att konkurrera om kunderna via pris. Följden är att en skatt på spelarnas insatser begränsar speloperatörernas vilja att söka en svensk licens och därmed riskerar att kanaliseringen av svenskarnas efterfrågan på spel till svenskt reglerade alternativ blir mycket låg.

En skatt på spelarnas insatser uppges av onlinespeloperatörerna även vara oattraktiv av andra skäl, vilket påverkar deras vilja att skaffa en licens negativt.

Vissa typer av spel såsom kasino online har en hög omsättnings-hastighet som en del av spelupplevelsen. Detta betyder att vinst-återbetalningen är hög och att konsumenten fortsätter spela och satsar de vinster som utbetalas. Med en hög återbetalning och en hög omsättningshastighet av in- och utbetalningar, innebär en skatt på spelarnas insatser att insatserna relativt snabbt omvandlas till skatt. En högre skatt innebär att denna omvandling till skatt sker fortare eftersom skatten dras på varje insats spelaren gör. De operatörer som erbjuder sådana spel ser därför betydande svårigheter att kunna bibehålla sin konkurrenskraft om insatserna utgör skatteunderlag. En möjlighet att justera för detta är att sätta skattenivån på sådana spel lägre än på andra spel där spelupplevelsen inte drivs på samma sätt av omsättningshastigheten. Utredningen ser dock att en sådan skattemodell riskerar att bli för komplicerad och att det är svårt att avgöra vilka storlekar på spelskatten som bäst tillvaratar behovet av konsumentskydd och statens behov skatteinkomster.

Utöver detta framför speloperatörerna att en skatt på insatserna medför att kostnaderna för att tillhandahålla spel ökar. Skälet till detta är att arbetet med att bestämma odds och återbetalningsprocent blir mer omfattande i de länder som beskattar spelarnas insatser, eftersom odds och återbetalningsprocent måste justeras för skatten.

Sammantaget innebär en skatt på spelarnas insatser begränsade förutsättningar för att kanalisera den svenska efterfrågan på spel till svenskt reglerade företag. Risken är i stället att den nuvarande utvecklingen på spelmarknaden består och att kanaliseringen av online-spelen i stället försämras ytterligare.

Konsekvensen av en försämrad kanalisering är att det svenska konsumentskyddet riskerar att urholkas än mer när allt fler svenska spelare väljer bort de svenskt reglerade alternativen på grund av för höga priser. Dessutom urholkas förutsättningarna för att upprätt-

hålla statens skatteinkomster från spelmarknaden eftersom spelarnas insatser är en mycket flyktig skattebas som är känslig för prishöjningar.

Speloperatörernas behållning från spel som underlag för spelskatt

En skatt på speloperatörernas behållning av spel eller intäkter från spel (en s.k. nettoomsättningsskatt) innebär att priset på spel inte kan styras på samma direkta sätt som en skatt på spelarnas insatser. Det pris som spelarna möter påverkas endast om speloperatörerna kan övervältra skatten på konsumenterna i form av en sämre återbetalningsprocent. Att skatten övervältras är dock inte troligt eftersom spelkonsumenterna har tillgång till och alltid kan välja spelbolag som verkar i länder med låg beskattning. Spelbolag som försöker övervältra skatten på konsumenterna riskerar således förlora sina kunder.

En skatt på licensierade spelföretags behållning från spel belastar de licensierade spelföretagen som en avdragsgill punktskattekostnad som minskar företagets rörelseresultat. Eftersom skatten i sig kan förutsättas inte påverka priset på spel, kan spelbolag som skaffar en spellicens fortsatt erbjuda konkurrensmässiga priser till sina kunder och i stort sett verka på marknaden på liknande sätt som tidigare. Ur detta perspektiv är en skatt på behållningen från spel mer attraktiv än en skatt på insatserna för de utländskt reglerade spelbolagen, och en skatt på intäkterna kan därför förväntas ge en högre kanaliseringsgrad av svenskarnas spelande än en skatt på spelarnas insatser.

Mot denna bakgrund har bl.a. Danmark och Storbritannien valt att beskatta speloperatörernas intäkter. I Danmark är skattesatsen 20 procent och i Storbritannien är den 15 procent. Andra länder är t.ex. Estland (5 procent), Lettland (10 procent) och Litauen (10 procent).

En skatt på spelföretagens behållning innebär att staten avhänder sig möjligheten att styra svenskarnas efterfrågan på spel genom att styra priset på spel. Behovet av att styra efterfrågan via priset kan dock ifrågasättas eftersom ett högre pris inte nödvändigtvis minskar skadorna från spelande. Samtidigt kan statens möjligheter att kontrollera efterfrågan via priset ifrågasättas eftersom ett högre pris på svenskt licensierade spel riskerar att styra stora delar av efterfrågan

till utländska lågprisalternativ. Statens behov och möjligheter av att styra efterfrågan på spel via priset är därför mycket begränsat redan på förhand. Staten har därför mycket lite att förlora ur folkhälso-politisk synvinkel genom att beskatta speloperatörernas behållning från spel och därmed mista relativpriset som styrmedel.

En skatt på speloperatörernas behållning medför bättre förutsättningar för staten att långsiktigt kunna finansiera sin verksamhet. En sådan modell medför att priset på licensierade spel hålls oförändrat och därmed att risken för att skatteunderlaget eroderas blir lägre. Modellen kan i första hand ses som ett sätt att säkra att staten fortsatt kan finansiera sin verksamhet via skatter från spelmarknaden. I andra hand kan modellen ses som ett styrmedel för att skapa så goda förutsättningar för att kanalisera spelandet till säkra och kontrollerade erbjudanden.

Behovet av ett långsiktigt hållbart regelverk

Den svenska spelmarknaden har i takt med att svenskarna spelar allt mer på utländska spelbolag förlorat möjligheter att nå de spelpolitiska målen samtidigt som statens intäkter från spel minskat. Ett antal tidigare utredningar har tagit fram förslag på nya regler, men förslagen har inte omsatts i ny lagstiftning i någon avgörande mening. Detta har medfört att i Sverige reglerade spelbolag under lång tid tvingats verka under osäkerhet bl.a. om vilka marknadsregler som ska gälla. En ny marknadsreglering bör därför lägga stor vikt på att skapa långsiktigt hållbara skatteregler som ger förutsättningar för svenskt reglerade och licensierade spelbolag att investera långsiktigt för att implementera och utveckla utredningens föreslagna regler om spelarskydd. De internationella erfarenheterna av att omreglera spelmarknaderna är att flera av de länder som valt att skatta spelarnas insatser tvingats ändra sina regler eller blivit hårt kritiserade på grund av att kanaliseringen av spelandet varit otillfredsställande. Italien är ett exempel som gått från en skatt på motsvarande 2–5 procent på spelarnas insatser på vadållning till en skatt på 22 procent på speloperatörernas behållning från spel. Andra länder där valet av skatteunderlag starkt ifrågasatts är Frankrike, Polen och Portugal. Orsaken är att kanaliseringsgraden inte upplevs som tillfredsställande och att antalet licensinnehavare är relativt lågt. I Frankrike gick flera licens-

bolag med förlust åren efter omregleringen, vilket resulterade i att antalet licenstagare minskade. I Polen är det främst den höga skattesatsen på 12 procent som skapar problem för spelföretagen att verka lönsamt med licens. Irland är ett undantag där antalet licenstagare är relativt högt. Detta kan dock främst förklaras av att skattesatsen är relativt låg, 1 procent av insatserna jämför med 12 procent i Polen.

Risken är betydande att en omreglering av spelmarknaden behöver justeras om underlaget för punktskatten är spelarnas insatser. Sådana justeringar stör bolagens verksamhet eftersom det skapar en osäkerhet om vilka regler som ska gälla framöver. Risken är stor att sådan regleringsosäkerhet försämrar företagets vilja att investera i långsiktiga lösningar för att skydda konsumenterna. Det finns dessutom inga exempel på länder där motsatsen gäller, dvs. att man omreglerat från en skatt på behållningen från spel till en skatt på insatserna. Ur ett hållbarhetsperspektiv är därför en skatt på speloperatörernas behållning från spel att föredra då den är en regleringstekniskt mer stabil skattebas.

Behållningen för en beskattningsperiod ska vara underlag för spelskatt

Utredningens förslag: Underlaget för spelskatt ska vara den skattskyldiges behållning för varje beskattningsperiod. Behållningen för en beskattningsperiod ska beräknas som skillnaden mellan de sammanlagda insatserna som den skattskyldige mottagit och de sammanlagda utbetalningarna som den skattskyldige betalat ut under perioden. En beskattningsperiod ska utgöras av en kalendermånad.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen bedömer att en skatt på spelföretagens behållning från spel ger de bästa förutsättningarna för att efterfrågan på spel ska kanaliseras till svenskt reglerade spelerbjudanden, samtidigt som förutsättningarna för statens skatteinkomster bevaras i så stor utsträckning om möjligt.

En skatt på spelföretagens behållning har endast en begränsad möjlighet att påverka relativpriset på konkurrensutsatta spel som erbjuds under licens. Licensierade spelföretag har under sådana förutsättningar goda möjligheter att via priset konkurrera om konsu-

menterna och styra den svenska efterfrågan till svenskt reglerade spelbolag som uppfyller svenska krav på spelarskydd. En sådan beskattningsmodell är ur detta hänseende attraktivt och skapar incitament för utländskt reglerade spelbolag att skaffa licens i Sverige och därmed bidra till kanaliseringen av svenskarnas spelande. Alternativet, en skatt på spelarnas insatser, innebär att skatteunderlaget blir för flyktigt. Kravet på beskattning riskerar i detta fall att höja priset på de licensierade speloperatörernas erbjudanden så pass mycket att efterfrågan på spel styrs till utländska lågprisalternativ som varken uppfyller de svenska kraven på spelarskydd eller betalar skatt i Sverige. En sådan beskattningsmodell är oattraktiv för de spelbolag som i dag verkar från utlandet. Modellen riskerar i stället att utländskt reglerade spelbolag undviker att söka licens Sverige och att svenskarnas spelande i allt större grad styrs bort från Sverige och därmed att kanaliseringen försämras och skatteunderlaget eroderas.

Det förekommer dessutom en rad spelformer på marknaden som i flera avseenden väsentligt skiljer sig åt. Utredningen anser att det är en fördel om dessa spelformer alla kan beskattas efter samma modell.

Enligt den nuvarande lagen (1991:1482) om lotteriskatt ska skatten tas ut på behållningen för varje enskilt lotteri som anordnats, vilket kräver att varje enskilt lotteri definieras och skiljs från andra lotterier. En sådan modell kan vara svår att upprätthålla på en marknad där regleringen av vilka spelformer som får arrangeras inte kommer att motsvara den situation som har gällt under nuvarande lotterilag och lotteriskattelag. Med hänsyn till att det finns en lång rad av olika spelformer där det kan vara svårt att definiera vad som utgör ett eller flera olika spel anser utredningen att modellen med att beskatta behållningen för varje enskilt lotteri bör frångås och att skatten i stället bör tas ut på ett underlag som omfattar allt spel som den skattskyldige anordnar under viss tid.

I likhet med vad som gäller för den nuvarande lotteriskatten bör beskattningsunderlaget vara behållningen som återstår efter att vinstutbetalningarna dragits av från spelarnas insatser. För att beskatta behållningen behövs en avgränsning i tid som reglerar vilka insatser och utbetalningar som ska beaktas i ett sammanhang. Utredningen föreslår därför att det i lagen tas in en sådan avgränsning. Utredningen har valt att benämna denna avgränsning för beskattningsperiod. Spelskatt ska enligt utredningens förslag betalas för behåll-

ningen för varje beskattningsperiod. 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. En beskattningsperiod ska utgöras av en kalendermånad.

Även om det kan sägas följa av lagens inledande paragraf att det endast är spel som avser svenskt speldeltagande som ska beskattas enligt lagen anser utredningen att det i lagen bör tas in bestämmelse som tydliggör att det endast är svenskt speldeltagande som ska räknas med vid beräkningen av behållningen. Utredningen föreslår därför att det i lagen föreskrivs att det vid bestämmandet av behållningen endast är insatser och utbetalningar som hänför sig till det svenska speldeltagandet som ska beaktas.

26.5.7 Spelskattens storlek

Inledning

Den nivå på punktskatten på spel som bäst uppfyller kraven på kanalisering, statens behov av finansiering och som dessutom är hållbar i längden har utretts och debatterats internationellt och i Sverige. Diskussionen har ofta fokuserat på och utgått från ett ensidigt samband mellan skattesats och kanaliseringsgrad, och utan hänsyn till andra aspekter i regelverket, marknadsvillkor och övrigt som påverkar konsumenternas val av spelleverantör och därmed även spelbolagens vilja att ansöka om licens.

Faktorer av vikt för att speloperatörerna ska söka licens

Det är viktigt att förstå att nivån på punktskatten på spel endast är en faktor bland andra i regelverkets utformning som har betydelse för att nå en tillfredställande kanalisering. Speloperatörernas val att söka licens avgörs även av ett stort antal andra faktorer som påverkar deras möjligheter att kunna verka lönsamt på marknaden. En mycket viktig faktor är bl.a. valet av skatteunderlag, vars betydelse har diskuterats ovan. Förutom skatteunderlaget omfattar listan av avgörande marknadsregler bl.a. inträdes- och utträdesvillkor, övrig beskattning, marknadsföringsregler, särskilda regler för konsument-

skydd, kostnader för regelefterlevnad, regelverkets politiska och marknadsmässiga hållbarhet, regler som eventuellt snedvrider den inhemska eller internationella konkurrensen som t.ex. reglerade nivåer för återbetalning, samt mer mjuka faktorer som det politiska läget eller operatörernas tilltro till och uppfattning om den lokala spelmyndighetens samarbetsförmåga.

Utöver rent regeltekniska villkor har de allmänna marknadsvillkoren stor betydelse. Detta omfattar främst möjligheterna att oavsett regelverk kunna verka lönsamt med en licens, såsom spelmarknadens storlek och internetmognad. En avgörande faktor är om möjligheterna till marknadsföring förbättras genom att inneha en licens. Det finns starka skäl att tro att detta är fallet, åtminstone för svensk del, eftersom en licens innebär att dagens utländskt reglerade spelbolag med licens bl.a. får möjligheter att lagligt sponsra idrotts-evenemang och starka idrottsvarumärken. I Sveriges fall innebär detta t.ex. sponsring av Tre kronor eller det svenska fotbollslandslaget. Till detta ska läggas att andra marknadsföringskanaler öppnas upp. I Sverige öppnas t.ex. TV4 och landknuten reklam. Dessutom innebär en avsaknad av licens att möjligheterna till marknadsföring riskerar att förloras. Skälet till detta är att pressen från licensierade spelföretag blir hård på mediehusen för att mediehusen inte ska ta olicensierade spelbolag som kunder.

Spelbolagens vilja att söka licens bestäms även av övriga näringsvillkor. Detta omfattar bl.a. tillgången till kompetent arbetskraft, övriga beskattningsregler och andra allmänna näringspolitiska regler som styr alla bolags verksamhet såsom aktiebolagslagen eller marknadsföringslagen. Ett aktuellt exempel är att ett flertal av de stora internetbolagen som verkar inom andra industrier än spelbranschen menar att den svenska bostadspolitikerna påverkar deras tillväxtpöjligheter negativt.

De utländskt reglerade spelbolagen anger i tillägg ett antal mer specifika skäl som de menar är viktiga för att de ska söka licens. Några exempel är:

- En teknologineutral lagstiftning minskar friktionen mellan gällande rätt och teknikutvecklingen. Detta skapar förutsättningar för innovationer att snabbt spridas på marknaden, utan att detta behöver behandlas genom tidsödande lagförändringar. Samtidigt minskar risken för att det uppstår ett betydande avstånd mellan vad lagen reglerar och hur marknadens fungerar. Ett regelverk för

spelmarknaden som fokuserar på vad som ska uppnås, snarare än hur, är därför mer attraktivt. Ett exempel på en sådan betydande detalj gäller kraven på i vilken jurisdiktion spelleverantörernas servrar måste placeras.

- De senaste decenniernas utveckling av de internationella spelmarknaderna har inneburit att konsumenterna har en avgörande betydelse för om en ny spellagstiftning blir framgångsrik eller inte. Konsumenternas beteende och val av spelleverantör avgör även speloperatörernas beteende och val att lokalisera sin verksamhet. En spellagstiftning som inte visar förståelse för dessa grundläggande ekonomiska mekanismer riskerar att förlora förmågan att styra och kontrollera den inhemska efterfrågan på spel, och är därmed mindre attraktiv.
- De internationella spelbolagen är utsatta för hård konkurrens där prisrabatter i form av bonusar är ett viktigt konkurrensmedel. Regler som förbjuder alternativt beskattar bonusar försämrar spelbolagens möjligheter att konkurrera om kunderna och är därför mindre attraktiva.
- Onlinespelen utgör bara en del av spelmarknaden, det är dock viktigt att regelverket är heltäckande och lika för samtliga spel. Skälen är att konkurrensvillkoren ska vara desamma för att kanaliseringen ska bli så hög som möjligt. En reglering som snedvrider eller begränsar konkurrensen mellan olika spel är därför mindre attraktiv.

Skattesatsen storlek och speloperatörernas benägenhet att söka licens

Mot ovanstående bakgrund är utredningens bedömning att spelbolagen värderar skattesats och skattemodell i ett betydligt större sammanhang än vad flertalet studier vill göra gällande. Till detta ska läggas att de spelbolag som verkar på den internationella spelmarknaden på grund av de hårda konkurrensvillkoren till stor del liknar varandra ur både intäkt- och kostnadssynvinkel. De mest framgångsrika och största spelföretagen bör därför i stor utsträckning komma till likartade ekonomiska värderingar av ett lands spelreglering, dvs. vid en given skattesats bör de flesta bolag komma fram till

en liknande lönsamhetsbedömning av att verka med licens som utan. Den ekonomiska tolkningen är att det borde finnas en viss nivå på skattesatsen som kan ses som en brytpunkt för om många eller få spelbolag ansöker om licens, givet övriga spelmarknadsregler. En skattesats strax under, eller mindre än, denna brytpunkt bör medföra att en betydande del av de största speloperatörerna söker licens med hög kanalisering som trolig följd. Omvänt gäller att en skattesats strax ovan, eller större än, denna brytpunkt bör medföra att en betydande del av dessa företag inte söker licens. Detta kan även uttryckas som att så länge skattesatsen inte är orimligt hög ansöker en stor andel av spelföretagen om licens, givet övriga landspecifika villkor. Olika länder med skilda regelverk kan ha olika nivåer på brytpunkten för när skattenivån innebär att en licens blir olönsam.

Tabell 26.2 Skattens storlek och kanaliseringsgrad i vissa EU-länder år 2015

Land	Skattesats (procent)	Kanaliseringsgrad, onlinemarknad (procent)
Belgien	11	80
Bulgarien	20	76
Cypern	10	24
Danmark	20	88
Estland	5	70
Grekland	35	16
Italien	20–22	82
Lettland	10	34
Litauen	10	41
Nederländerna	29	16
Rumänien	16	45
Spanien	15–25	69
Storbritannien	15	95
Tjeckien	23–35	64
Ungern	15	80

Källa: Europeiska kommissionen (2013) Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement. Finals study report MARKT/2013/094/E3/ST/OP, ländernas spelmyndigheter och H2 Gambling capital.

Den diskussion som förs ovan stärks av den bild som framkommer i tabell 26.2. Kanaliseringsgraden verkar till stor del vara oberoende av skattesats och till största del förklaras av andra faktorer. Exempelvis har Lettland en skattesats på tio procent men uppnår en betydligt lägre kanaliseringsgrad än både Italien med en skattesats på 22 procent och Spanien med 25 procent. De kanaliseringsgrader olika länder uppnår kan därför inte främst ses som ett resultat av storleken på skatten, utan snarare som ett resultat av hur spelbolagen värderar möjligheterna att verka lönsamt inom ramen för landets samtliga spelmarknadsregler, landets spelmarknad samt landets övriga näringsvillkor. I fallet Lettland kan troligtvis den låga kanaliseringsgraden bl.a. förklaras av att landet utgör en mycket liten marknad och med konsumenter med en begränsad onlinespelsmognad. Spelbolagen får därför svårt att täcka sina kostnader för att följa landets spelmarknadsregler och verka mer lönsamt med en licens än utan licens. Detta trots den mycket låga skattesatsen.

Vad är en rimlig nivå på skattens storlek?

Med ovanstående förståelse av spelmarknaden är det rimligt att utgå från vilka nivåer på skattesatser som är internationellt gångbara och resulterar i kanaliseringsgrader som ligger i linje med de utredningens uppsatta kanaliseringsmål att 90 procent av svenskarnas spel ska kanaliseras till spelföretag med svensk licens inom två år efter ikraftträdandet av en ny spelreglering.

De länder som främst är relevanta att utvärdera ur ett svenskt perspektiv är Storbritannien och Danmark. Orsaken är att utredningens föreslagna regler för den svenska spelmarknaden sammanfaller med både det danska och brittiska regelverket vad gäller de viktigaste ekonomiska faktorerna. Exempel är val av skatteunderlag, vilka spel som erbjuds med licens samt avsaknaden av prisreglering och utbudsbegränsning för licensierade spel. Länderna har även en liknande grundinställning till hur marknader bör regleras. Exempel på detta är att regelverket inte ska snedvrیدا eller begränsa konkurrensen och att lagtexten främst bör skapa ramar för att styra marknaden, som därefter kompletteras med föreskrifter, förordningar, riktlinjer och myndighetsutövning för att lösa detaljproblem. Dessutom har spelmyndigheterna i både Danmark och Storbritannien

viktiga roller i att tillsammans med branschen hålla marknaden under uppsikt och lösa de problem som kan uppkomma på marknaden utan att via politiska beslut behöva ändra lagen. Detta överensstämmer med utredningens förslag för den roll en ny svensk spelmyndighet bör ha. Vidare är marknaderna i de tre länderna likartade vad gäller online-mognad, och onlinespelen utgör en stor andel av den totala marknaden. Storbritannien är dessutom hemvist för ett flertal stora internationellt verksamma spelbolag på samma sätt som Sverige.

Storbritannien och Danmark har uppnått mycket höga kanaliseringsgrader efter sina omregleringar. Kanaliseringsnivåerna är i paritet eller högre än de nivåer som utredningen anser bör vara en målsättning för folkhälsopolitiken. I Storbritannien är kanaliseringsgraden cirka 95 procent, medan den i Danmark är knappt 90 procent. Givet att regelverk och marknadsvillkor i stora delar överensstämmer med de danska och brittiska förhållandena kan en skatt på drygt 20 procent inte sägas vara orimligt hög och avskräcka en majoritet av speloperatörerna från att söka licens. Gränsen när skatten får en avgörande negativ påverkan på speloperatörernas vilja att söka licens är dock okänd.

En skatt på drygt 20 procent av speloperatörernas behållning bör därför för svensk del resultera i relativt höga nivåer på kanaliseringen redan vid ikraftträdandet av en ny spelreglering. Det är dock inte sannolikt att det uppsatta kanaliseringsmålet kan uppnås omedelbart. En trolig utveckling är i stället att kanaliseringsgraden ökar över tid, på samma sätt som i Danmark, när konsumenterna i allt större grad styrs till svenskt reglerade alternativ.

Figur 26.1 Kanaliseringsgrad för onlinespel i Danmark



Källa: Lotteriinspektionen

Utredningens förslag: Spelskatt ska tas ut med 18 procent av behållningen för varje beskattningsperiod.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen bedömer att en skatt på drygt 20 procent av speloperatörernas behållning är förenlig med de krav som direktiven ställer på att efterfrågan på spel ska kanaliseras till svenskt reglerade spelbolag. Vilken nivå över 20 procent som utgör en brytpunkt, och som kan få betydande negativa följder för kanaliseringen av efterfrågan, är dock okänd. Det finns därför skäl att vara försiktig att införa en skatt som överstiger 20 procent och särskilt en skatt som ligger betydligt över 20 procent.

Beräkningar i avsnitt 26.10.2 visar på att statens sammanlagda inkomster från spelmarknaden kan förväntas förstärkas om skatten är 20 procent eller högre jämfört med statens nuvarande inkomster. En skattesats över 20 procent går därmed emot direktivens intentioner om att regelverket ska bevara statens förutsättningar att finansiera sin verksamhet.

Utredningens föreslagna konsumentsskyddsregler är mer ambitiösa än de i Danmark och i varje fall i paritet med de i Storbritannien. Det är viktigt att regelefterlevnaden för spelarskydd blir hög bland

samtliga spelbolag efter att en ny spelreglering har trätt ikraft, och att kostnaderna för att implementera och investera långsiktigt i konsumentskydd inte ifrågasätts på grund av att skattekostnaderna anses vara för höga. Mot en sådan bakgrund anser utredningen att det finns skäl att skattebördan för spelföretagen bör mildras.

Utredningens bedömning är att en skatt på 18 procent av spelföretagens behållning från spel är en välavvägd nivå som uppfyller direktivens krav på kanalisering, statens fortsatta möjligheter till finansiering och behovet att ett starkt konsumentskydd för svenska spelare.

26.5.8 Förfarandet vid beskattning

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på skatten på spel, vilket bl.a. innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Det innebär också att skattskyldigt spelföretag ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarerera underlaget en gång per månad.

Skälen för utredningens förslag: I skatteförfarandelagen finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning.

Skatteförfarandelagen tillämpas för alla skatter utom de som särskilt undantas. Av de i dag förekommande punktskatterna är det endast trängselskatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och skatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) som undantagits från skatteförfarandelagen.

Utredningen föreslår att bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska tillämpas även för skatten på spel. Lagen om skatt på spel bör därför föras in i 3 kap. 15 § skatteförfarandelagen. Av detta följer att reglerna i skatteförfarandelagen om bl.a. registrering av skattskyldiga, punktskattedeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning blir tillämpliga. Det innebär även att Skatteverket blir beskattningsmyndighet.

Det bör emellertid uppmärksammas att licens- och tillsynsavgifter avgifter till stor del administreras av Spelmyndigheten. För att undvika parallella system för uppbörd av licensavgifter och skatt skulle Spelmyndigheten kunna vara uppbördsmyndighet för spel-

skatten. För detta ändamål skulle delar av Spelmyndighetens system för fakturering av licensavgifter m.m. kunna användas.

Utredningen anser emellertid, även med beaktande av det som kommit fram om Spelmyndighetens förutsättningar att vara upp-bördsmyndighet för spelskatten, att det är mest lämpligt att knyta an beskattningsförfarandet direkt till vad som gäller för andra punkt-skatter. Beskattning bör i största möjliga utsträckning utövas av Skatteverket. Inom Skatteverket finns nödvändig kompetens för att sköta beskattningsfrågor och de nödvändiga administrativa systemen. Att administrera en punktskatt inom Skatteverket måste därför anses dra mindre resurser än att anpassa Spelmyndighetens system som används för administration av myndighetsavgifter. Därför bör Skatteverket ensamt administrera skatten.

Skattskyldigt spelföretag ska vara registrerat hos Skatteverket. Det förenklar både för Skatteverket och för de skattskyldiga som då ska deklarerat en gång per månad. Det förhållandet att Skatteverket ska registrera sådan skattskyldig bör därför anges i en ny punkt i 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen.

26.5.9 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

Utredningens bedömning: Någon ändring i skatteförfarandelagen är inte nödvändig för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Spelmyndigheten eller annan myndighet för kontroll av eller beslut om spelskatt.

Skälen för utredningens bedömning: För att Skatteverket ska kunna fullgöra sina uppgifter avseende spelskatt kan verket behöva få tillgång till uppgifter som finns hos Spelmyndigheten. Myndigheter ska samarbeta och lämna information till varandra. Utbytet av uppgifter kan däremot inte ske helt fritt. För att en sekretessbelagd uppgift ska kunna lämnas till en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom den egna myndigheten krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Myndigheter kan lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet är föreskrivet i lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Enligt 42 a kap. skatteförfarandelagen ska uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt lagen på Skatteverkets begäran lämnas till verket. Undantag gäller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, dvs. av utrikes-, försvars- eller statsfinanssekretess, eller enligt en bestämelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer. För övriga uppgifter som omfattas av sekretess gäller att i de fall då ett utlämnande skulle medföra synnerligt men för något enskilt eller allmänt intresse är en myndighet uppgiftsskyldig bara om regeringen på ansökan av Skatteverket beslutar att uppgiften ska lämnas ut.

42 a kap. i skatteförfarandelagen med dess enda paragraf infördes genom lagstiftning år 2015 och innebär en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen bryter sekretess för de uppgifter som begärs ut. Den ger en i princip obegränsad skyldighet för myndigheter att på Skatteverkets begäran lämna ut de uppgifter som behövs för kontroll eller beslut enligt skatteförfarandelagen. Uppgifter som ska användas för beslut eller kontroll enligt skatteförfarandelagen bör typiskt sett inte vara särskilt känsliga ur integritetssynpunkt. Uppgifterna kommer också att omfattas av den absoluta sekretessen hos Skatteverket.

Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att någon ändring i skatteförfarandelagen inte är nödvändig för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Spelmyndigheten eller annan myndighet för kontroll av eller beslut om spelskatt.

26.5.10 Beskattningsdatabasen

Utredningens bedömning: Någon ändring är inte nödvändig vare sig i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs för handläggning av lagen om skatt på spel.

Skälen för utredningens bedömning: Behandling av uppgifter inom beskattningsverksamheten regleras i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL. I beskattningsverksamheten ska det enligt 2 kap. 1 § SdbL finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa i lagen särskilt angivna ändamål (beskattningsdatabas). I 1 kap. 4 § SdbL anges ändamålen för behandlingen av uppgifter i beskattningsverksamheten. Enligt 1 kap. 4 § 1 får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. Med skatt avses samtliga de skatter som det åligger Skatteverket att handlägga. I 2 kap. 3 § SdbL anges vilka uppgifter som får behandlas i databasen för de ändamål som anges i 1 kap. 4 §. Enligt 2 kap. 3 § första stycket 4 SdbL får uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter behandlas i databasen.

Regeringen har i 2 § första stycket 1 förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad Sdbf, föreskrivit att det i beskattningsdatabasen får behandlas uppgifter som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som sker med stöd av bland andra skatteförfarandelagen.

I den proposition som låg till grund för lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet anfördes att ändamålet med en beskattningsdatabas ska vara att ge information som behövs inom skatteförvaltningen för fastställande av underlag för skatter och avgifter samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter (prop. 2000/01:33 s. 123). Syftet med ändamålsbestämmelsen är således enligt propositionen att all beskattningsverksamhet som bedrivs av Skatteverket ska utgöra ett primärt ändamål.

Det är således förenligt med det ändamål som har angivits i 1 kap. 4 § 1 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att behandla uppgifter av det slag som är en följd av utredningens förslag. Att registrera och på andra sätt behandla uppgifter som är en följd av förslaget är också förenligt med bestämmelserna i 2 kap. 3 § SdbL om vilka uppgifter som får behandlas i databasen.

Någon ändring är inte nödvändig vare sig i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattnings-

verksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs inom Skatteverket för handläggning av lagen om skatt på spel.

26.5.11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Den föreslagna lagen om skatt på spel ska träda i kraft den 1 januari 2019. Genom lagen upphävs lagen (1991:1482) om lotteriskatt och lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. Bestämmelserna i de upphävda lagarna ska dock fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Skälen för utredningens bedömning: En utgångspunkt bör vara att den nya lagen om skatt på spel ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och beredningsarbete inom Regeringskansliet, för riksdaysbehandlingen och för anpassning av Skatteverkets system för administrationen av spelskatten, bedömer dock utredningen att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande tidigast den 1 januari 2019. Även de skattskyldiga behöver en viss tid för att anpassa sina rutiner.

Utredningen föreslår att den föreslagna nya lagen om skatt på spel ska ersätta den nuvarande lagen (1991:1482) om lotteriskatt. Genom den nya lagen upphävs därför den nuvarande lagen om lotteriskatt.

Utredningen anser att den nuvarande lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. blivit inaktuell och föreslår att den lagen ska upphävas. Genom den nya lagen upphävs därför den nuvarande lagen om skatt på vinstsparande m.m.

Utredningen anser att såväl lagen (1991:1482) om lotteriskatt som lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. ska fortsätta att gälla för förhållanden som inträffat innan den 1 januari 2019. En bestämmelse om detta tas därför in i övergångsbestämmelserna till den nya lagen om skatt på spel.

26.6 Lag om skatt på vissa spelbord

26.6.1 Lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Lagen ska vara tillämplig för sådant licenspliktigt spel som avses i 8 kap. 2 § och 9 kap. 1 § 1 spellagen (2018:000) och som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen anser att den nuvarande schablonartade modellen för beskattning av s.k. restaurangkasinon och kasinospel på fartyg i internationell trafik ska behållas. Utredningen föreslår att sådant spel även fortsättningsvis sker i förhållande till det antal spelbord som den skattskyldige har rätt till spel på enligt den licens som meddelats med stöd av spellagen. Utredningen anser att den nuvarande lagen (1972:820) om skatt på spel i vissa delar blivit inaktuell och att den även i övrigt är i behov av att moderniseras. Utredningen föreslår därför att den nuvarande lagen om skatt på spel upphävs och ersätts med en ny lag som föreslås benämnas lagen om skatt på vissa spelbord. Den nya lagen om skatt på vissa spelbord ska endast tillämpas för sådant spel som anordnas enligt licens som meddelats för sådant spel som avses i 8 kap. 2 § och 9 kap. 1 § 1 spellagen. Andra former av spel ska inte beskattas enligt denna lag.

I den nuvarande lagen om skatt på spel finns en bestämmelse som anger att beskattningsmyndigheten ska påföra skatt på den som anordnar skattepliktigt spel utan tillstånd. Utredningen har övervägt om en liknande bestämmelse bör finnas i den nya lagen om skatt på vissa spelbord. Utredningen har funnit flera skäl som talar emot en sådan lösning. Ett skäl är att utredningen anser att en sådan bestämmelse oundvikligen leder till viss osäkerhet avseende vilken slags spel som omfattas av bestämmelsen. Ett annat skäl är att lagen i detta avseende bör utformas enligt samma princip som utredningen föreslår gälla för den nya lagen om skatt på spel. Vid utformningen av utredningens förslag till ny lag om skatt på spel har utredningen valt att avgränsa lagens tillämpningsområde till sådant spel som kräver licens enligt spellagen och som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen. Utredningen anser att motsvarande princip bör gälla även för lagen om skatt på vissa spelbord. Utredningen

föreslår att beskattning enligt den nya lagen endast bör ske för sådant spel som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt de bestämmelser som reglerar kasinospel enligt licenser för landbaserat kommersiellt spel och spel på fartyg i internationell trafik. Utredningen har övervägt om det i lagen bör tas in särskilda definitioner av de begrepp som används i lagen. Utredningen gör bedömningen att det inte behövs sådana legaldefinitioner. Av lagen bör i stället framgå att de begrepp som används i lagen har samma betydelse som i spellagen.

26.6.2 Skattskyldighet

Utredningens förslag: Skattskyldig enligt lagen om skatt på vissa spelbord är innehavare av licens som meddelats med stöd av spellagen (2018:000) och som anordnar sådant spel som omfattas av lagen.

För de flesta svenska punktskatter gäller att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt bland de aktörer som befattar sig med sådana varor som ska beskattas eller utför sådana tjänster som ska beskattas. Därmed begränsas antal skattskyldiga, vilket underlättar administration och kontroll av skatten. Att antalet skattskyldiga begränsas är önskvärt även vad gäller skatt på spel. Som utgångspunkt bör skattskyldigheten placeras hos det företag som anordnar sådant spel som ska beskattas.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen anser att den som anordnar spelet ska vara skattskyldig. I och med att lagens tillämpningsområde kopplas till sådant licenspliktigt spel som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt vissa bestämmelser i spellagen bör sådant spelföretag som är licenshavare med stöd av dessa bestämmelser i spellagen vara skattskyldigt enligt lagen om skatt på vissa spelbord. Detta överensstämmer också med nuvarande huvudregel avseende vem som är skattskyldig enligt lagen (1972:820) om skatt på spel.

Enligt den nuvarande lagen om skatt på spel är huvudregeln att den som har tillstånd till spelet enligt lotterilagen (1994:1000) är skattskyldig. Denna huvudregel gäller dock inte i alla situationer. Vad

gäller roulettspel med utrustning som upplåts av någon med fast driftställe i landet är den som upplåter utrustningen skattskyldig i stället för den som har tillståndet. Utredningen har övervägt om en liknande bestämmelse ska tas in i den nya lagen om skatt på vissa spelbord. Utredningen anser att det finns flera skäl till att inte införa en sådan bestämmelse i den nya lagen. Ett skäl är att den nuvarande bestämmelsen förefaller vara inaktuell. Enligt uppgift utredningen inhämtat från Cherry Spelglädje AB förekommer inte längre sådan upplåtelse av utrustning som avses i bestämmelsen. Ett annat skäl är att utredningen anser att bestämmelserna om skattskyldighet konsekvent bör kopplas till den som är innehavare av licens för sådant spel som ska beskattas enligt lagen.

I och med att utredningen föreslår att den som är innehavare av licens som meddelats med stöd av spellagen är skattskyldig behövs det enligt utredningens bedömning ingen särskild reglering av vad som ska gälla för enkla bolag, handelsbolag, kommanditbolag, europeisk ekonomisk intressegruppering, dödsbon eller för konkursbon. Någon motsvarighet till 5 § i den nuvarande lagen om skatt på spel införs inte i den nya lagen. I stället gäller att det följer av utformningen av licensen vem som är skattskyldig.

26.6.3 Ska utländska skattskyldiga företrädas av en skatterepresentant?

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en skyldighet för en skattskyldig fysisk person, som inte är bosatt i Sverige, eller en skattskyldig juridisk person, som inte har fast driftställe i Sverige, att företrädas av en av Skatteverket godkänd skatterepresentant.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt lagförslaget kommer både svenska och utländska spelföretag att bli skattskyldiga för skatt på vissa spelbord. Frågan är om det i lagen bör införas ett krav på en särskild skatterepresentant för en skattskyldig fysisk eller juridisk person som inte är bosatt eller har fast driftställe i Sverige. I avsnitt 26.5.4 redovisar utredningen sin bedömning om varför det inte bör införas ett sådant krav i den föreslagna lagen om skatt på

spel. Utredningen gör motsvarande bedömning vad gäller lagen om skatt på vissa spelbord.

26.6.4 Skattskyldighetens inträde

Utredningens förslag: Skattskyldighet inträder då den skattskyldige tar emot insatser för sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Skattskyldighetens inträde har alltid – direkt eller indirekt – betydelse för när skatten ska redovisas. Skattskyldighetens inträde styr också vilken skattesats som är tillämplig och är därmed avgörande för vilket belopp som den skattskyldige ska betala. Bestämmelser om skattskyldighetens inträde finns i de olika punktskatteförfattningarna och kriterierna för skattskyldighet varierar mellan olika punktskatter. De händelser som grundar skattskyldighet är av varierande slag och beror till stor del på den skattepliktiga varans eller tjänstens natur.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har diskuterat om det behövs en bestämmelse som reglerar skattskyldighetens inträde och kommit fram till att bestämmelsen behövs eftersom bestämmelserna om redovisningsskyldighetens inträde i skatteförfarandelagen knyter an till begreppet skattskyldighetens inträde i de olika punktskattelagstiftningarna. Om lagen om skatt på vissa spelbord inte innehåller en sådan bestämmelse skulle särskilda bestämmelser om redovisningsskyldighetens inträde behöva tas fram för denna lag, vilket utredningen inte anser vara någon bra idé. Utredningen anser att de allmänna bestämmelserna i skatteförfarandelagen om redovisning av punktskatter bör gälla även för denna lag.

Enligt den nuvarande lagen om skatt på spel inträder skattskyldigheten med den månad då spelet påbörjas och upphör vid utgången av den kalendermånad då spelet upphör. Utredningen har diskuterat om en liknande bestämmelse bör införas i den nya lagen om skatt på vissa spelbord. Utredningen har konstaterat att en annan lösning bör väljas. Utredningen anser att bestämmelsen om skattskyldighetens inträde bör peka ut den händelse och den tidpunkt då skyldighet att betala skatt uppkommer för den som är skattskyld-

dig. Utredningen föreslår därför att skattskyldigheten ska inträda då den skattskyldige anordnar spel, dvs. då den skattskyldige tar emot insatser för sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde. Att skattskyldighet inträder innebär dock inte att skatten omedelbart ska redovisas och betalas. När redovisning och betalning ska ske följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen. Enligt utredningens bedömning bör bestämmelsen utformas på så sätt att skattskyldigheten inträder då den skattskyldige tar emot insatser för sådant spel som omfattas av lagen.

26.6.5 Underlaget för skatt och skattens storlek

Utredningens förslag: Underlaget för skatt på vissa spelbord ska vara det antal bord som den skattskyldige har rätt till spel på enligt licens som meddelats med stöd av spellagen (2018:000). Skatt ska tas ut med visst belopp för varje kalendermånad som den skattskyldige anordnar sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har inte funnit skäl att helt ändra den modell för beräkning av skatt som gäller enligt den nuvarande lagen (1972:820) om skatt på spel. Utredningen föreslår därför att skatt enligt den nya lagen om skatt på vissa spelbord ska beräknas på det antal spelbord som den skattskyldige har rätt till spel på.

Utredningens förslag innebär att underlaget för skatt på vissa spelbord ska vara det antal bord som den skattskyldige har rätt till spel på enligt licens som meddelats med stöd av spellagen (2018:000). Skatt ska tas ut med visst belopp för varje kalendermånad som den skattskyldige anordnar sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Enligt den nuvarande lagen om skatt på spel tas skatt ut med olika belopp beroende på hur de tillstånd som meddelats med stöd av lotterilagen (1994:1000) har utformats. Skatten storlek är progressiv i förhållande till antal spelbord. Det har också betydelse för beskattningen om den som anordnar spelet gör detta med stöd av ett eller flera tillstånd eftersom skattens storlek är progressiv i förhållande till antalet spelbord som respektive tillstånd omfattar. Skatt

tas ut med 2 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på ett spelbord. Skatt tas ut med 4 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på två spelbord. Skatt tas ut med 9 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på tre spelbord. Skatt tas ut med 18 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på fyra spelbord. Skatt tas ut med 25 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på ett spelbord. Föreligger rätt till spel på flera spelbord än fem tas skatten för vart och ett av dessa bord ut med 5 000 kronor.

Utredningen har övervägt om den nuvarande progressiva modellen eller någon annan progressiv modell ska tillämpas även i den nya lagen om skatt på vissa spelbord. Utredningen har dock funnit flera skäl som talar emot en sådan lösning. Dels anser utredningen att det är olämpligt att beskattningen blir olika beroende på om tillstånd till spelet har meddelats i form av en eller flera licenser. Vidare anser utredningen att det är olämpligt att olika spelbord beskattas med olika belopp. De olika skattebeloppen kan sinsemellan anses utgöra skatteförmåner eller skattesanktioner.

Ett alternativ till den nuvarande progressiva modellen är att skatten tas ut med en fast skattesats för varje spelbord. En sådan modell är enkel och okomplicerad. En sådan modell innebär ytterligare förenkling i skatteuppbörden av dessa spelformer.

Mot ovanstående bakgrund anser utredningen att skatten på vissa spelbord ska tas ut med en och samma skattesats för alla spelbord som den skattskyldige har rätt till spel på enligt licens som meddelats av spellagen.

Utredningen har diskuterat hur hög skatten ska vara för varje spelbord. Det kan konstateras att de nuvarande skattesatserna inte har höjts sedan år 1995. Med nuvarande reglering varierar skatten mellan 2 000 och 5 000 kronor per månad och spelbord. Mellan januari 1995 och december 2016 har konsumentprisindex ökat med drygt 27 procent. Detta innebär att skattebeloppens realvärde sjunkit i motsvarande mån. Utredningen anser att det därför finns skäl att höja skattens storlek så att skattebeloppens realvärde inte är lägre än vad som gällde år 1995. För de spelbord som i dag beskattas med 5 000 kronor per månad skulle en indexuppräkningsökning med 27 procent innebära en ny skattesats om 6 350 kronor per månad. Om skatten skulle sättas till 6 350 kronor per bord och månad skulle detta innebära en långt större procentuell höjning för de spelbord som i dag beskattas med de lägre skattesatserna. Utredningen anser därför att

skatten inte bör sättas så högt som 6 350 kronor per spelbord och månad. Utredningen anser att den nya skattenivån ska vara 5 000 kronor per spelbord och månad. Därmed kommer skattenivån varken höjas eller sänkas för de spelbord med högst skattesats samtidigt som den ökade skattebelastningen fördelas över hela kollektivet skattskyldiga.

Den bestämmelse som i dag återfinns i 10 § i den nuvarande lagen om skatt på spel förs, med dessa ändringar och några mindre redaktionella ändringar, över till 4 § i den nya lagen om skatt på vissa spelbord.

26.6.6 Förfarandet vid beskattning

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på skatten på spel, vilket bl.a. innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Det innebär också att skattskyldigt spelföretag ska vara registrerat hos Skatteverket och i regel deklarerera en gång per månad.

Skälen för utredningens förslag: Av samma skäl som redovisats för den föreslagna nya lagen om skatt på spel, se avsnitt 26.5.8, föreslår utredningen att bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska tillämpas även för skatten på vissa spelbord. Lagen om skatt på vissa spelbord bör därför föras in i 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen.

26.6.7 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

Utredningens bedömning: Någon ändring i skatteförfarandelagen är inte nödvändig för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Spelmyndigheten eller annan myndighet för kontroll av eller beslut om skatt på vissa spelbord.

Skälen för utredningens bedömning: För att Skatteverket ska kunna fullgöra sina uppgifter avseende skatt på vissa spelbord kan verket behöva få tillgång till uppgifter som finns hos Spelmyndigheten.

I avsnitt 26.5.9 har utredningen redovisat sin bedömning avseende uppgiftslämnande till Skatteverket för kontroll av eller beslut om skatt på spel. Motsvarande bedömning görs vad gäller uppgiftslämnande till Skatteverket för kontroll av eller beslut om skatt på vissa spelbord.

26.6.8 Beskattningsdatabasen

Utredningens bedömning: Någon ändring är inte nödvändig vare sig i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs för handläggning av lagen om skatt på vissa spelbord.

Skälen för utredningens bedömning: I avsnitt 26.5.10 har utredningen redovisat sin bedömning avseende Skatteverkets möjligheter att behandla uppgifter i den s.k. beskattningsdatabasen som behövs för handläggning av den föreslagna nya lagen om skatt på spel. Utredningen har bedömt att det inte behövs några ändringar i lag eller förordning för att möjliggöra detta. Motsvarande bedömning görs vad gäller Skatteverkets behandling av uppgifter som behövs för handläggning av lagen om skatt på vissa spelbord.

26.6.9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Den föreslagna lagen om skatt på vissa spelbord ska träda i kraft den 1 januari 2019. Genom lagen upphävs lagen (1972:820) om skatt på spel. Bestämmelserna i den upphävda lagen gäller dock fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Skälen för utredningens förslag: En utgångspunkt bör vara att den nya lagen om skatt på vissa spelbord ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och beredningsarbete inom Regeringskansliet, för riks-

dagsbehandlingen och för anpassning av Skatteverkets system för administrationen av skatten, bedömer dock utredningen att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande tidigast den 1 januari 2019. Även de skattskyldiga behöver en viss tid för att anpassa sina rutiner.

Utredningen föreslår att den nya lagen om skatt på vissa spelbord ska ersätta den nuvarande lagen (1972:820) om skatt på spel. Genom den nya lagen upphävs därför den nuvarande lagen om skatt på spel.

Utredningen anser att lagen (1972:820) om skatt på spel ska fortsätta att gälla för förhållanden som inträffat innan den 1 januari 2019. En bestämmelse om detta tas därför in i övergångsbestämmelserna till den nya lagen om skatt på vissa spelbord.

26.7 Ska spel som anordnas för allmännyttiga ändamål beskattas?

Utredningens förslag: Spel som anordnas för allmännyttiga ändamål ska inte beskattas. Detta synsätt gäller såväl punktskatt som inkomstskatt. För det fall den ideella sektorn arrangerar spel inom det konkurrensutsatta området bör dock beskattning ske av dessa spel.

Skälen för utredningens förslag: Direktiven framhåller betydelsen av att värna finansieringen av allmännyttiga ändamål och de ideella organisationernas möjligheter att fortsatt finansiera sina verksamheter via överskott från spelverksamhet.

En skatt på de ideella organisationernas behållning från spel innebär en direkt inskränkning i organisationernas möjligheter att finansiera sin allmännyttiga verksamhet.

Förmågan till fortsatt finansiering står i direkt proportion till skattens storlek. En skatt på 18 procent av behållningen innebär att de ideella organisationerna behöver betala drygt 620 miljoner i skatt. Dessa medel styrs därmed från att finansiera de ideella organisationernas allmännyttiga ändamål till att finansiera statens verksamhet.

De ideella organisationernas kostnader för att driva sina spelverksamheter skiljer sig även åt, med tydliga indikationer på skalfördelar i produktionen. Detta medför att de mindre lotterierna har högre relativa kostnader, och därmed även lägre rörelsemarginaler. För de minsta lotterierna är rörelsemarginalen endast 12,6 procent

som andel av behållningen från spel. Detta betyder att en skatt på 18 procent av behållningen medför att organisationerna inte kan driva verksamheten lönsamt. I stället kan de förväntas gå med förlust på motsvarande 5,4 procent av intäkterna. De mellanstora ideella organisationerna kan fortsatt lönsamt bära en skatt, men de medel som blir kvar minskar betydligt och med en förväntad rörelsemarginal på mellan 4–6 procent. Postkodlotteriet kan dock fortsatt verka med betydande lönsamhet. En skatt på de ideella organisationernas spelverksamhet slår således skevt och drabbar mindre organisationers ideella verksamheter oproportionerligt hårt.

Tabell 26.3 De ideella organisationernas rörelsemarginaler från spel år 2015

Organisationer med en omsättning på spel med	Rörelsemarginal (procent)	Rörelsemarginal efter 18 % skatt (procent)
mindre än 10 miljoner	12,6	-5,4
mellan 10 och 100 miljoner	22,5	4,5
mellan 100 och 800 miljoner	24,0	6,0
Postkodlotteriet	51,4	33,4
Totalt	40,2	22,2

Källa: Lotteriinspektionen

För det fall att sådana ideella organisationer som kan få licens att bedriva spel för allmännyttigt ändamål enligt 5 kap. spellagen skulle arrangera annat spel, dvs. sådant spel som kräver licens enligt andra bestämmelser i spellagen ska sådant spel beskattas. Lagen om skatt på spel utformas därför på så sätt att det är spel som arrangeras enligt 5 kap. spellagen som ska vara undantaget från beskattning.

26.8 Inkomstbeskattning

26.8.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen, förutom att ta fram ett förslag till skatt på spel som i så hög utsträckning som möjligt bevarar förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål i samband med att ett licenssystem införes, tillse att förslaget ska vara ett heltäckande system för avgifter och beskatt-

ning på en licensreglerad spelmarknad. Direktiven innehåller inte något uttryckligt uppdrag vad gäller inkomstbeskattning.

Utredningen har tolkat direktiven som att kravet på ett heltäckande system för avgifter och beskattning även innefattar ett uppdrag att undersöka och föreslå ändringar vad gäller inkomstbeskattning av spelföretag och även att i förekommande fall undersöka inkomstbeskattningen av spelare. Förslag till generella regler vad avser beskattning av företag anses därmed ligga utanför utredningens uppdrag.

I detta kapitel presenterar utredningen sina överväganden och förslag till lagstiftning vad gäller inkomstbeskattning i anknytning till föreslagen punktskattelagstiftning.

26.8.2 Inkomstbeskattning av svenska spelföretag

Utredningens förslag: AB Svenska Spel och dess dotterbolag som bedriver spelverksamhet och AB Trav och Galopp (ATG) tas bort från den s.k. katalogen i 7 kap. 17 § IL.

Skälen för utredningens förslag: När den svenska spelmarknaden öppnas upp skapar det möjligheter för nya aktörer att bedriva spelverksamhet i Sverige. Både etablerade och framtida aktörer på den svenska spel- och lotterimarknaden, som är skattskyldiga till inkomstskatt i Sverige, bör beskattas på ett likartat sätt. Spelbolag som är verksamma i Sverige ska betala både inkomstskatt och spelskatt. I inkomstskattehänseende behandlas då spelbolagen på samma sätt som andra bolag som bedriver verksamhet i Sverige.

I samband med att ett licenssystem införs för spelbranschen är det nödvändigt att ompröva befintliga spelbolags undantag från inkomstbeskattning.

Reglerna bör vara generella och så enkelt utformade som möjligt. Vidare ska skatteregler och åtgärder vara hållbara och försvarbara i ett EU-rättsligt perspektiv. Utgångspunkten bör därför vara att all spelverksamhet ska beskattas likformigt inom ramen för de olika associationsformerna. Detta talar för att de etablerade spelbolagen (dvs. Svenska Spel och dess helägda dotterbolag som endast bedriver spelverksamhet samt ATG) ska beskattas på samma sätt som övriga aktörer som bedriver spelverksamhet i Sverige. Ett ytterligare

skäl som starkt talar för att företag som bedriver spelverksamhet bör bli föremål för inkomstskatt är att alla bolag principiellt sett bör betala inkomstskatt och en särbehandling av olika verksamheter kan leda till omfattande problem vid blandad verksamhet.

Mot denna bakgrund bör Svenska Spel, dess dotterbolag och ATG tas bort från den s.k. katalogen i 7 kap. 17 § IL.

Utredningens förslag: Ett förtydligande, att spel som anordnas för allmännyttiga ändamål inte ska inkomstbeskattas, införs i 7 kap. 3 § IL. Verksamhets som bedrivs med stöd av 5 kap. spellagen ska alltid ses som en självständig näringsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag: I avsnitt 26.7 konstaterar utredningen att spel som anordnas för allmännyttiga ändamål inte ska beskattas. Detta synsätt gäller såväl punktskatt som inkomstskatt. För att tydliggöra detta föreslår utredningen ett nytt undantag i 7 kap. 3 § andra stycket p.1 IL. En ny punkt införs som säger att allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund är undantagna från skattskyldighet för verksamhet med licens enligt 5 kap. spellagen. Undantaget från skatteplikt ska endast gälla för ideella föreningar och registrerade trossamfund som uppfyller ändamåls-, verksamhets-, fullföljds- och öppenhetskraven i 7 kap. IL.

För det fall den ideella sektorn arrangerar spel inom det konkurrensutsatta området bör beskattning ske. Det innebär att en ideell förening eller ett registrerat trossamfund (fortsättningsvis ideell förening) som innehar licens enligt 6–11 kap. spellagen anses verka på en konkurrensutsatt spelmarknad och ska beskattas med såväl inkomstskatt som spelskatt.

Utredningen har diskuterat om det behövs en särskild reglering av den ideella sektorns skattskyldighet vad gäller 6–11 kap. spellagen. En stiftelse, ideell förening eller registrerat trossamfund är som huvudregel fullt ut skattskyldig för sådan inkomst av näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § IL. Det gäller även för andra juridiska personer vilka inte är särskilt undantagna. Till sådana särskilt undantagna hör ideella föreningar och registrerade trossamfund som enligt 7 kap. 3 § andra stycket IL är undantagna från beskattning för vissa särskilt uppräknade typer av inkomst av näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § IL, bl.a. hävdvunna inkomster. Till inkomstslaget närings-

verksamhet räknas inkomster och utgifter på grund av näringsverksamhet. Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt (13 kap. 1 § första stycket IL). Av 15 kap. 1 § IL framgår att ersättningar för varor, tjänster och inventarier, avkastning av tillgångar, kapitalvinster samt alla andra inkomster i näringsverksamheten ska tas upp som intäkt.

Enligt utredningens uppfattning utgör licenspliktig verksamhet enligt 6–11 kap. spellagen näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § IL. När det konstaterats måste en bedömning göras om undantagen från skatteplikt i 7 kap. 3 § IL är tillämpliga för spelanordnaren. Undantaget för hävdvunna inkomster i 7 kap. 3 § IL är enligt utredningens uppfattning inte tillräckligt för att alla spel som ska omfattas av skattefrihet även kommer att göra det. Därför föreslås en uppdelning av hävdvunnen skattefrihet och skattefrihet med hänvisning till licens enligt 5 kap. spellagen i två olika punkter.

Spel som omfattas av 5 kap. spellagen kan både ingå i och vara undantaget från hävdbegreppet. Det innebär att vissa spel som undantas från spellagens tillämpningsområde fortfarande kommer att omfattas av hävdbegreppet, t.ex. spel enligt 1 kap. 5 § tredje punkten.

En allmännyttig ideell förening som bedriver näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § IL kan alltså ha såväl skattefri som skattepliktig näringsverksamhet. Enligt huvudregeln i inkomstskattelagen räknas all näringsverksamhet som bedrivs en juridisk person som en enda näringsverksamhet. För allmännyttiga ideella föreningar ska den äldre indelningen i förvärvskällor dock fortfarande göras vid den s.k. huvudsaklighetsbedömningen. Numera används dock, i stället för förvärvskälla, begreppet ”självständig näringsverksamhet”. För att bedöma om inkomster från viss näringsverksamhet är skattepliktiga för en förening måste det bedömas om föreningens verksamheter ingår i en och samma självständiga näringsverksamhet. Så kan vara fallet om det finns ett inre sammanhang mellan verksamheterna, t.ex. för att de bedrivs med samma utrustning, samma personal eller i samma lokaler. Vid huvudsaklighetsbedömningen behandlas sedan alla inkomster från den självständiga näringsverksamheten enhetligt. Även inkomster från verksamhet som i princip inte kvalificerar sig för skattefrihet kan på grund av huvudsaklighetsbedömningen undantas beskattning, om inkomsten i den självständiga näringsverksamheten till huvudsaklig del har sådan karaktär som kvalificerar för undantag från skatteplikt. Om exempelvis en ideell förening be-

driver spel enligt 5 kap. spellagen och även enligt något eller flera av kapitlen 6–11 i spellagen riskerar dessa att anses ingå i samma självständiga näringsverksamhet. Om verksamheten enligt 5 kap. utgör den huvudsakliga delen av verksamheten (70–80 procent) finns det en risk att den del av inkomsterna som kommer från verksamhet enligt 6–11 kap. spellagen inte kommer att beskattas. Om förhållandet är det motsatta, kan denna huvudsaklighetsprincip innebära att även den verksamhet som omfattas av licens enligt 5 kap. spellagen kan komma att beskattas.

För att syftet ska uppnås, att inkomster från verksamhet med licens enligt 5 kap. spellagen aldrig ska beskattas för allmännyttiga ideella föreningar och att inkomster från verksamhet med licens enligt 6–11 kap. spellagen alltid ska beskattas, bör ett nytt sista stycke införas. Det sista stycket innebär att allt spel som anordnas med licens enligt 5 kap. spellagen alltid ska ses som en självständig näringsverksamhet.

26.8.3 Inkomstbeskattning av utländska spelföretag

Utländska spelföretag är redan i dag verksamma på den svenska spelmarknaden och erbjuder spel mot svenska spelare. Utredningen har undersökt under vilka förutsättningar utländska företag, och då särskilt spelföretag, är skattskyldiga i Sverige enligt inkomstskattelagen. Nedan följer en genomgång av förutsättningarna för beskattning av utländska företag.

Skattskyldighet enligt inkomstskattelagen

Utländska juridiska personer är alltid begränsat skattskyldiga i Sverige. De betalar inkomstskatt på vissa i inkomstskattelagen (IL), särskilt angivna inkomster. De är skattskyldiga för näringsinkomst som kan hänföras till ett fast driftställe i Sverige (6 kap. 11 § IL). Begränsat skattskyldiga fysiska personer som bedriver enskild näringsverksamhet är också skattskyldiga för näringsinkomster som är hänförliga till ett fast driftställe i Sverige (3 kap. 18 § IL). Beskrivningen i det följande utgår dock i huvudsak ifrån att det är fråga om verksamhet som bedrivs av utländsk juridisk person.

En utländsk juridisk person är en utländsk association som enligt lagstiftningen i den stat där associationen hör hemma kan förvärva rättigheter, åta sig skyldigheter och föra talan inför domstolar och andra myndigheter och vars enskilda delägare inte fritt kan förfoga över dess förmögenhetsmassa (6 kap. 8 § IL).

I 7 kap. IL finns bestämmelser om undantag från skattskyldighet för vissa stiftelser, ideella föreningar, registrerade trossamfund och andra juridiska personer. Enligt 2 kap. 2 § IL omfattar de termer och uttryck som används i IL också motsvarande utländska företeelser om det inte anges eller framgår av sammanhanget att bara svenska företeelser avses.

Skattskyldigheten i Sverige kan begränsas av skatteavtal. Om Sverige har ett skatteavtal med det land varifrån företaget kommer ska ett fast driftställe finnas både enligt IL och enligt bestämmelserna i skatteavtalet, för att företaget ska vara skyldigt betala inkomstskatt. IL:s definition av begreppet fast driftställe stämmer i huvudsak överens med den definition av fast driftställe som finns i artikel 5 i OECD:s modellavtal (Model Tax Convention on Income and on Capital). De skatteavtal Sverige ingår med andra länder bygger vanligtvis också på OECD:s modellavtal och överensstämmer då i stora delar med det. Det innebär att bedömningen av om ett fast driftställe finns enligt inkomstskattelagen och enligt skatteavtal i många fall sammanfaller.

Fast driftställe

När ett utländskt företag bedriver näringsverksamhet i Sverige är verksamheten skattepliktig här om den är hänförlig till ett fast driftställe. Begreppet fast driftställe definieras i 2 kap. 29 § IL. I OECD:s modellavtal återfinns de aktuella bestämmelserna i artikel 5, Permanent establishment, och artikel 7, Business profits. Såväl IL:s som modellavtalets definition av begreppet fast driftställe innehåller en huvudregel och en regel för s.k. beroende representanter.

Huvudregeln

Ett fast driftställe definieras enligt huvudregeln som en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs. Samtliga förutsättningar måste vara uppfyllda; det ska finnas en särskild plats för affärsverksamheten, platsen ska användas stadigvarande och affärsverksamhet ska helt eller delvis bedrivas från platsen. En verksamhet anses normalt som stadigvarande när den sträcker sig över en tidsperiod om sex månader. Med företag menas både juridiska personer och enskilda näringsidkare.

Den verksamhet som bedrivs från den stadigvarande platsen behöver inte vara av produktiv karaktär men det måste vara fråga om företagets kärnverksamhet, dvs. det centrala för företagets näringsverksamhet, för affärsidén och det som är betecknande för just det företaget. Den stadigvarande platsen kan t.ex. vara ett kontor där personal, anställda eller företagsledning, arbetar med hela eller delar av företagets verksamhet. Det kan ibland vara svårt att avgöra om den verksamhet som bedrivs är företagets kärnverksamhet eller om det endast är fråga om arbetsuppgifter av förberedande eller biträdande karaktär som inte i sig innebär att kärnverksamhet bedrivs på den aktuella platsen. En bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Fast driftställe kan föreligga även när verksamheten huvudsakligen bedrivs med hjälp av automatisk utrustning och personalens uppgifter inskränker sig till att sätta upp, sköta, övervaka och underhålla utrustningen. Spelautomater som ett företag satt upp i den andra staten kan bli ett fast driftställe om företaget, förutom att installera maskinerna också driver och underhåller dem. Fast driftställe föreligger dock inte om företaget efter installationen hyr ut automaterna till andra företag.

Företag använder i dag i hög utsträckning internet i sin affärsverksamhet. OECD har i modellavtalets kommentarer till artikel 5, Fast driftställe, utvecklat sin syn på hur elektronisk handel förhåller sig till begreppet fast driftställe. En webbsida på internet är en kombination av mjukvara och elektroniska data som inte utgör materiell egendom och den är därför inte en plats för affärsverksamhet. Det krävs någon typ av anordning, t.ex. en lokal eller i vissa fall en maskin eller utrustning för att det ska kunna anses vara en plats vid bedömningen av fast driftställe. Själva servern på vilken webbsidan är lagrad och genom vilken den är tillgänglig kan vara en sådan utrust-

ning som finns på en fysisk plats. Om företaget bedriver sin affärsverksamhet genom servern kan den platsen utgöra ett fast driftställe.

Det finns företag som äger, driver och hyr ut servrar. Det är vanligt att andra företag har sina webbsidor på en server som tillhör ett sådant företag som tillhandahåller många företag internettjänster (Internet Service Provider, ISP). Även om avgifterna för tjänsterna som betalas till det uthyrande företaget, ISP, enligt sådana avtal kan bygga på storleken på det diskutrymme som används för att lagra det som webbsidan kräver, medför dessa avtal typiskt sett inte att servern och dess placering står till det hyrestagande företagens förfogande. Detta företag kan inte sägas ha en fysisk närvaro på platsen och det gäller även om företaget har haft möjlighet att bestämma att webbsidan ska finnas på en särskild server belägen på en särskild plats. Om företaget som bedriver verksamhet genom en webbsida själv förfogar över hela servern kan dock platsen där servern finns utgöra ett fast driftställe om företagens affärsverksamhet helt eller delvis bedrivs på den plats där företaget har servern till sitt förfogande.

Beroende representantregeln

Ett utländskt företag kan ha ett fast driftställe i Sverige även om det inte har någon stadigvarande plats som verksamheten helt eller delvis bedrivs från. Det räknas som ett fast driftställe om en person är verksam för ett utländskt företag i Sverige och har en fullmakt som han eller hon regelbundet använder för att ingå avtal för det utländska företagens räkning. En sådan person kallas beroende representant och kan vara en anställd, en uppdragstagare eller företagets vd.

Representanten måste befinna sig i en beroendeställning gentemot sin uppdragsgivare, det utländska företaget. Tecken på en beroendeställning kan vara att representanten har låg affärsrisk eller ett fåtal uppdragsgivare, dvs. att han eller hon får huvuddelen av sina intäkter från ett och samma utländska företag.

Om automatisk utrustning drivs och underhålls av en beroende representant som ett utländskt företag har i Sverige kan det också innebära att det finns ett fast driftställe här.

Beräkning av inkomst i fast driftställe

Om ett utländskt företag har fast driftställe i Sverige ska den skattepliktiga inkomsten beräknas. Det är enbart inkomster från den verksamhet som bedrivs i det fasta driftstället som kan beskattas i Sverige. Beräkningen av inkomst görs som om det fasta driftstället vore ett separat fristående företag skilt från resten av det företag det är en del av.

Det finns inga särskilda bestämmelser i IL för hur inkomstberäkningen i ett fast driftställe ska gå till. Om inget annat anges i lagtexten används samma regler för beskattning av näringsverksamhet oavsett om det är fråga om en begränsat eller en obegränsat skattskyldig persons näringsverksamhet. Beräkningen får dock inte stå i strid med bestämmelserna i ett tillämpligt skatteavtal.

Av äldre rättspraxis framgår att inkomsten för ett fast driftställe ska beräknas med utgångspunkt i det fasta driftställets resultaträkning, och inte efter någon schablonmässig fördelning av företagets totala inkomst (RÅ 1971 ref. 50). Eftersom det bara är inkomst som går att hänföra till det fasta driftstället som kan beskattas, uppkommer ofta problem med att avgränsa vilken verksamhet som bedrivs där och vilka inkomster som genereras av just den verksamheten. I rapporten *Report on the attribution of profits to permanent establishments* ger OECD sin syn på hur man ska beräkna den inkomst som enligt modellavtalets artikel 7 är hänförlig till ett fast driftställe. Den princip som beskrivs i vinstallokeringsrapporten motsägs inte av inkomstskattelagens lydelse. Den ger uttryck för allmänna principer som kan användas även vid resultatberäkningen enligt IL (Kammarrätten i Stockholm, 20 september 2012, mål nr 4858–4861-10). Det innebär att även om utgångspunkten för beräkningen av inkomsten är det fasta driftställets räkenskaper kan dessa frångås om inkomsten inte överensstämmer med de vinstallokeringsprinciper som utvecklats av OECD.

Eftersom ett fast driftställe är en del av det företag det tillhör går det inte att genom bindande kontrakt eller andra legala arrangemang hänföra viss verksamhet, tillgångar, skulder eller eget kapital till en viss del av företaget. Enligt vinstallokeringsrapporten ska det i stället göras genom en funktionsanalys.

Funktionsanalysen ska ske genom en tvåstegsanalys i syfte att beräkna den inkomst som är hänförlig till det fasta driftstället. Det

första steget är att identifiera alla de betydelsefulla funktioner (aktiviteter) som utförs av personalen i företaget i sin helhet och av personer i det fasta driftstället samt bestämma vilka tillgångar och risker som är hänförliga till det fasta driftstället. En bedömning ska ske av vilken betydelse aktiviteterna har för vinstgenereringen i verksamheten.

De aktiviteter som utförs kan variera från understödjande och biträdande verksamhet till sådan betydelsefull verksamhet som medför att en större andel av företagets tillgångar och risker allokeras dit. Betydelsefulla funktioner som utförs av personer i företaget och som medför att risker och tillgångar kan allokeras till dem kallas ”significant people functions”. I funktionsanalysen av det fasta driftstället är det viktigt att inte bara identifiera de ”significant people functions”, som innebär att risker och tillgångar kan allokeras dit, utan även att identifiera andra funktioner som utförs i det fasta driftstället eftersom vinsten ska beräknas utifrån det fasta driftställets alla aktiviteter.

Det andra steget i funktionsanalysen är att beräkna ersättningen för de transaktioner som skett med ”huvudkontoret”, dvs. med övriga delar av företaget. För att beräkna ersättningen för transaktioner med andra närstående företag är den s.k. armlängdsprincipen i artikel 9 i modellavtalet tillämplig. OECD har tagit fram riktlinjer för denna internprissättningsprincip i Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. Även om dessa riktlinjer avser transaktioner mellan företag i intressegemenskap och inte mellan huvudkontor och fast driftställe ska de tillämpas analogt vid vinstallokering till ett fast driftställe.

I fall då begränsade funktioner utförs vid ett fast driftställe kan det eventuellt anses vara fråga om lågvärdeskapande tjänster för vilka en förenklad prissättningsmetod får tillämpas. Det är dock viktigt att notera att en schabloniserad vinstberäkning bestående av ersättning för kostnader med ett påslag inte kan användas som utgångspunkt för att bestämma den armlängdsmässiga ersättningen för andra tjänster än lågvärdeskapande koncerninterna tjänster.

Slutsats

De generella reglerna om inkomstbeskattning av utländska företag gäller även spelföretag. De beskrivna förutsättningar för beskattning av utländska spelföretag visar på komplexiteten i regelverket och vilka krav som ställs för att ett fast driftsställe ska anses föreligga. De visar också på att utländska spelföretags grad av etablering här, dvs. i vilken omfattning funktioner och risker kan allokeras till ett fast driftsställe, påverkar storleken på den vinst som ska beskattas i Sverige.

De föreslagna förändringarna på punktskatteområdet avseende spelskatt påverkar enligt utredningens bedömning inte de generella reglerna för hur den svenska inkomstbeskattningen av utländska spelföretag ska ske. För att inkomstbeskatta ett utländskt spelföretag i Sverige krävs ett fast driftsställe i Sverige och att det fasta driftsstället genererar ett beskattningsbart resultat. Utredningen föreslår därmed inga ändringar vad avser inkomstbeskattningen av utländska spelföretag utöver de ändringar som föreslås i 7 kap. 3 och 17 § IL.

26.8.4 Avdragsrätt för spelskatt

Särskilda skatter och avgifter som avser näringsverksamheten ska enligt 16 kap. 17 § IL dras av. Spelskatt enligt lagen om skatt på spel eller lagen om skatt på vissa spelbord är, enligt utredningens uppfattning, en sådan särskild skatt som därmed är en avdragsgill kostnad för spelbolaget. Om skatten eller avgiften sätts ned, ska motsvarande del av avdraget återföras det beskattningsår då debiteringen ändras.

26.8.5 Inkomstbeskattning av spelföretag utan licens enligt spellagen

En viktig fråga för utredningen är hur spelföretag som inte söker licens beskattas. Skattskyldiga enligt lagen om skatt på spel är endast innehavare av licens enligt spellagen. Det innebär att den som inte söker eller inte beviljas licens inte är skattskyldig till spelskatt. När det gäller inkomstbeskattning ska spelföretaget vara skattskyldigt för

inkomsten av verksamheten. Det kan tilläggas att om ett företag erbjuder spel som tillhandahålls eller anordnas i Sverige utan licens enligt spellagen är det en brottslig handling som är straffsanktionerad enligt BrB.

Om brottslig verksamhet kan anses vara näringsverksamhet har bedömts i ett antal rättsfall. Enligt äldre rättspraxis har brottslig verksamhet normalt inte ansetts konstituera någon förvärvskälla (jfr RÅ 1987 not. 184, RÅ 1991 ref. 6 och RÅ 1992 not. 327). Om den brottsliga verksamheten ingår som ett led i en legal verksamhet finnas anledning att beakta även brottsliga intäkter som skattepliktiga (jfr RÅ 1988 ref. 69 och RÅ 1949 Fi 209).

Det ligger i sakens natur att vad som inflyter till följd av brottslig verksamhet, exempelvis illegalt spel, inte redovisats öppet. Om den brottsliga verksamheten ingår som ett led i en legal verksamhet, t.ex. kasinospel utan licens på en restaurang, kan intäkter ses som skattepliktiga.

På många områden finns straffsanktionerade tillståndskrav för att bedriva viss näringsverksamhet, t.ex. tillstånd av Vägverket för att driva trafikskola enligt lagen (1998:493) om trafikskolor, tillstånd av länsstyrelsen för att bedriva biluthyrningsrörelse enligt lagen (1998:492) om biluthyrning och tillstånd enligt yrkestrafiklagen att bedriva taxitrafik. Att en viss näringsverksamhet är otillåten på grund av att näringsidkaren saknar det tillstånd som krävs för att bedriva den och den som bedriver den därigenom gör sig skyldig till en brottslig handling medför inte att inkomsten inte är skattepliktig (RÅ 2005 ref. 14).

Utredningen anser att Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, RÅ 2005 ref. 14, är generellt tillämpligt för beskattning av otillåten tillståndspliktig näringsverksamhet, exempelvis spel som kräver licens enligt spellagen. Skatteverket synes ha samma uppfattning i ställningstagandet om tillståndspliktigt spel på spelautomater och liknande som bedrivs utan tillstånd (Skatteverket 2007-11-07, dnr 131 662996-07/111).

Att bedriva taxiverksamhet utan särskilt tillstånd är brottsligt för förare och företag. Straffskalan är maximerad till ett års fängelse enligt Taxitrafiklagen (2012:211). Omständigheterna kan emellertid även vara sådana att det inte ens är möjligt att söka och erhålla nämnda trafiktillstånd p.g.a. att det brister i de nödvändiga rekvisiten.

När det gäller tillståndspliktiga spel så kan noteras att det finns spelformer som inte får anordnas (jfr t.ex. pyramidspel 1 kap. 7 § spellagen), dvs. det är inte ens möjligt att söka en licens eller tillstånd. Olaglig spelverksamhet kan ändå anses som en skattepliktig näringsverksamhet. Straffskalan för dobbleri är maximerat till 4 års fängelse och spel till 2 års fängelse enligt lotterilagen (16 kap. 14 § brottsbalken, 54 § första stycket och 57 § lotterilagen (1994:1000)) och utbyte av sådant dobbleri/spel kan förklaras förverkat enligt 36 kap. brottsbalken respektive enligt 58 § lotterilagen. Av rättspraxis, bl.a. de rättsfall som nämns ovan, framgår att hänsyn ska tas till förverkade belopp vid bestämmandet av skatt som ska utgå på inkomster från illegal verksamhet.

Om ett spelföretag saknar licens enligt spellagen men ändå anordnar licenspliktigt spel är det enligt utredningens uppfattning att se som näringsverksamhet. De s.k. näringskriterierna i 13 kap. 1 § IL är normalt uppfyllda.

26.8.6 Redovisning i spelföretag

I inkomstslaget näringsverksamhet föreligger ett nära samband mellan skatte- och redovisningsreglerna. Dels genom att bokföringen ligger till grund för uppgifterna i deklarationen. Dels genom att innehållet i redovisningslagstiftningen och innebörden av begreppet god redovisningssed är styrande när det gäller periodiseringen av inkomster och utgifter om inget annat är särskilt reglerat i IL.

I ett spelföretag är varje spel en affärshändelse. I spelautomater och på spelbord är det dock praktiskt omöjligt att upprätta en verifikation för varje affärshändelse. Bestämmelserna om gemensam verifikation i 5 kap. 6 § tredje stycket BFL får anses tillämplig och även att det kan bokföras och redovisas som nettointäkter utan hinder av kvittningsförbudet i 2 kap. 4 § punkt 6 ÅRL.

Enligt BFL ska bokföringsskyldigheten fullgöras enligt god redovisningssed. Enligt ÅRL ska en årsredovisning upprättas enligt god redovisningssed och balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska ge en rättvisande bild av företagets ställning och resultat. Utredningen har tagit del av årsredovisningar från spelföretag och noterat att spelintäkter redovisats netto. God sed på redovisningsområdet utgörs av normer från normgivande organ. Det finns inte

någon normgivning från Bokföringsnämnden som explicit anger hur spel ska bokföras och redovisas. Utredningen anser, i avsaknad av normgivning på området, att det är rimligt att nettoredovisa spelintäkter.

För det fall det skulle behövas någon precisering av redovisningen får det ankomma på Bokföringsnämnden att normera redovisningen av spelintäkter.

Utredningen ser inget ytterligare behov av förändrade regler för redovisning i spelföretag med anledning av de föreslagna regleringarna på spelområdet än den föreslagna ändringen i 6 kap. 1 § p. 5 a bokföringslagen (BFL) som behandlas i avsnitt 23.16.

26.8.7 Inkomstbeskattning av spelare

Utredningens förslag: Spelares vinster ska vara skattefria vid spel hos anordnare med licens enligt spellagen oavsett var anordnaren har sin hemvist. Även spelares vinst vid spel som inte kräver licens i Sverige eller inom övriga EES är skattefri för spelare. Det innebär att vinster vid spel hos övriga spelföretag utan licens enligt spellagen ska tas upp i inkomstslaget kapital.

Vidare införs en generell modell för beräkning av spelares vinster. Skillnaden mellan sammanlagda vinster och insatser under beskattningsåret hos en och samma spelanordnare utgör – om det är överskott – årets vinst hos den anordnaren. Resultatet får inte kvittas mellan olika spelanordnare.

Skälen för utredningens förslag: Som en följd av införandet av ett licenssystem för spelmarknaden föreslår utredningen en ändring vad avser beskattning av spelvinster i inkomstskattelagen. Skattefriheten vad avser spelvinster föreslås avse spel hos anordnare med licens enligt spellagen. Utredningens förslag gällande skattefrihet för spelvinster innebär då att vinster vid spel hos olicensierade anordnare kommer att beskattas i inkomstslaget kapital för fysiska personer.

Vidare föreslår utredningen en utökad skattefrihet vad avser spelvinster vid spel hos anordnare som har licens enligt 6–9 kap. spellagen och har hemvist utanför EU/EES.

Nuvarande regler gör ingen skillnad mellan tillåtna och otillåtna spel. Vinst på ett spel anordnat inom EES är alltså skattefritt oavsett om det är anordnat i enlighet med det regelsystem som gäller i det land där spelet får anses anordnat. Vinst på spel utanför EES beskattas i dag i inkomstslaget kapital.

Utredningen bedömer det som möjligt att föreslå att vinst på spel som tillhandahålls i Sverige, utan att spelföretaget har en licens enligt spellagen (2018:000), ska beskattas hos spelaren. Utgångspunkten är då att alla vinster på spel är skattepliktiga.

En bedömning som måste göras är om beskattningsreglerna strider mot EU-rätten och då främst mot rätten till fri rörlighet av tjänster enligt artikel 56 EUF-fördraget (f.d. artikel 49).

Inom ramen för nedanstående bestämmelser ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

Det är alltså förbjudet att ha en skattebestämmelse som medför en inskränkning för ett spelföretag på t.ex. Malta att tillhandahålla sin speltjänst till en person som är bosatt i Sverige. För att tillhandahålla en sådan tjänst i Sverige så krävs det dock en licens i enlighet med vad som i övrigt gäller för anordnade av motsvarande spel i Sverige. Ett utländskt spelföretag bör inte med stöd av EU-rätten kunna göra gällande att bli bättre behandlad än ett inhemskt spelföretag, genom att inte ansöka om en spellicens.

Det uppställs kvalitativa krav för att tilldelas en spellicens (3 kap. spellagen). Ett svenskt eller utländskt spelbolag kan alltså nekas att få en spellicens. Bolaget kan ändå komma att tillhandahålla spelet i Sverige, främst online. Vinster i ett sådant spel som har nekats en licens bör också, enligt utredningens uppfattning, kunna inkomstbeskattas (hos spelaren), även om det anordnas i ett annat EES-land. Beskattningsregeln är i detta avseende neutral och gör ingen skillnad mellan inhemska och utländska spelföretag, eller var spelet är anordnat. Det bör därför inte vara ett hinder för den fria rörligheten av tjänster eller den fria etableringsrätten.

Det kan också förekomma att svenskar deltar i spel som varken anordnas eller tillhandahålls i Sverige. Det kan t.ex. gälla en pokerturnering i Barcelona eller att någon vid en utlandsvistelse köper en lott i Tyskland. Det rör sig alltså om spel som inte kräver en licens i

Sverige, men är av en sådan art att det skulle krävas en licens i Sverige om det i stället hade anordnats eller tillhandahållits i Sverige. Vinster på sådana spel anordnade inom EES är enligt utredningens uppfattning skattefria med hänsyn till EU-rätten (jfr Lindman-domen). Detta till skillnad mot spel anordnade utanför EES vars vinster är fullt ut skattepliktiga för spelaren.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket IL är vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer inte skattepliktig intäkt. Detsamma gäller enligt andra stycket samma paragraf för vinster i utländska lotterier som avses i 1 § andra stycket lotteriskattelagen. En förutsättning för skattefrihet för en lotterivinst är att vinsten till åtminstone övervägande del beror på slumpen och inte på skicklighet. Vidare får det inte heller vara fråga om en ersättning för någon form av arbetsprestation.

Enligt 42 kap. 25 § första stycket IL beskattas däremot vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer som inkomst av kapital om vinsten överstiger 100 kronor. Detta gäller dock inte vinst i utländska lotterier som avses i 1 § andra stycket lotteriskattelagen (42 kap. 25 § andra stycket IL).

I en dom från EU-domstolen den 13 november 2003 i mål C42/02, Lindman, konstaterade domstolen att det inte är förenligt med artikel 49 i EG-fördraget (artikel 56 EUF-fördraget) att inkomstbeskatta vinnaren av en lotterivinst från en annan medlemsstat medan vinster i lotterier som anordnats i den egna medlemsstaten är skattefria vid inkomstbeskattningen. Enligt artikel 49 i EG-fördraget ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.

Med anledning av domen har 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § IL ändrats på så sätt att vinster i utländska lotterier som anordnas i en EES-stat ska vara fria från inkomstskatt i Sverige och att detsamma ska gälla för vinster vid vinstdragning på utländska premieobligationer om premieobligationen ställts ut i en stat inom EES. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2009 och tillämpades första gången vid 2010 års taxering. En grundläggande förutsättning för att skatteplikt ska uppkomma är att det är fråga om sådant spel som sker hos anordnare som inte har erforderlig licens enligt spellagen eller mot-

svarande inom EU/EES. Med licens avses även spel som är tillåtna utan licens inom EU/EES.²

Utredningen föreslår även, vad gäller inkomstskatt, ett nytt undantag från skatteplikt. Detta undantag är spel hos anordnare med licens enligt spellagen med hemvist utanför EU/EES. Skattelättnaderna leder således inte till att något spelföretag inom EU/EES gynnas i förhållande till andra företag. Åtgärderna faller utanför statsstödsreglernas tillämpningsområde

För det fall det finns ett skatteavtal med spelföretagets hemviststat kan skattskyldigheten komma att begränsas av skatteavtalet. Om det uppkommer en dubbelbeskattning löses detta normalt genom avräkning av utländsk skatt mot svensk skatt på inkomsten.

Utredningens bedömning: Enligt utredningens bedömning är de föreslagna ändringarna i inkomstskattelagen, vad avser beskattning av spelare, förenliga med EU-rätten.

Sammanfattningsvis är spel som saknar licens enligt spellagen (2018:000) skattepliktigt, såvida inte spelet är anordnat inom EES och samtidigt inte heller tillhandahålls i Sverige på ett sådant sätt som kräver licens. Det kan åskådliggöras genom ett par enkla exempel:

Exempel 1

En svensk spelare spelar på ett fysiskt kasino i Frankrike, som varken anordnar eller tillhandahåller spel i Sverige. Huruvida kasinot har ett i Frankrike erforderligt tillstånd för sin verksamhet, saknar betydelse för spelarens beskattning i Sverige. Kasinot ligger inom EES och spelet tillhandahålls inte i Sverige på ett sådant sätt att det fordras licens enligt spellagen. Spelaren blir inte beskattad för sina vinster på kasinot.

² Se även det danska förhandsbeskedet, SKM.2009.276.LSR, vinst på onlinepoker hos anordnare med licens inom EU/EES var skattefri.

Exempel 2

Ett spelföretag med licens på Malta (EES) tillhandahåller spel online till personer bosatta i Sverige. Företaget söker ingen svensk licens eller nekans en sådan licens. Vinst i ett sådant spel ska vara skattepliktig, eftersom spelföretaget saknar en sådan licens som krävs för att lagligen tillhandahålla spelet i Sverige, dvs. licens enligt spellagen (2018:000). Den omständigheten att spelet har licens på Malta saknar därvid betydelse. Spelaren blir beskattad för sina vinster hos spelföretaget.

Exempel 3

En svensk spelare spelar på ett fysiskt kasino i Las Vegas, som varken anordnar eller tillhandahåller spel i Sverige. Huruvida kasinot har ett i USA erforderligt tillstånd för sin verksamhet, saknar betydelse för spelarens beskattning i Sverige. Kasinot ligger utanför EES och spelet tillhandahålls inte i Sverige på ett sådant sätt att det fordras licens enligt spellagen. Spelaren blir beskattad för sina vinster på kasinot.

Vinstberäkningsmodell

Utredningen har även undersökt olika modeller för vinstberäkning och hur underlaget för beskattning av spelares vinster ska bestämmas. Det finns en modell för vinstberäkning i varje enskilt spel. Det ligger i speldeltagandet att det i vart fall teoretiskt ska vara möjligt att beräkna utfallet för varje enskild insats. Det bör dessutom framhållas att utredningen inte ser det som sannolikt att de icke licensierade spelanordnarna kommer att beräkna ett resultat i varje enskilt spel som service till sina kunder. De spelanordnare utredningen undersökt utgår från kundens tillgodohavande på ett spelkonto eller liknande.

När det gäller poker har Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2015 ref. 26, bedömt hur vinstberäkningen ska ske i den spelformen.

När ställning ska tas till hur lotteribegreppet i detta fall ska avgränsas och hur vinstberäkningen ska ske finns anledning att beakta hur poker-spelandet har kommit att utvecklas.

Pokerspel över Internet sker normalt genom att spelaren utnyttjar ett tillgodohavande som denne har hos en spelanordnare. Spelaren kan använda hela eller en del av tillgodohavandet för insatser. Vid s.k. kontantspel (cash games) kan en spelare köpa in sig i ett redan pågående spel och lämna detta när som helst. Vid pokerturneringar köper spelaren ett visst antal marker att spela med tills turneringen är slut. I turneringarna kan såväl återköp som tilläggsköp av marker förekomma.

Såväl kontant- som turneringsspel anordnas även i form av s.k. livespel. Hos en och samma anordnare kan förekomma både kontant- och turneringsspel, såväl över Internet som live.

Utvecklingen av spelen över Internet har medfört att spelandet kan pågå mer eller mindre kontinuerligt under en längre tid och i det enskilda fallet leda till betydande transaktionsvolymer. I detta perspektiv framstår det inte som rimligt och praktiskt genomförbart att med ett lotteri avse varje spelomgång.

I stället bör med ett lotteri avses allt pokerspel som sker hos en spelanordnare under ett kalenderår. Det bör gälla oavsett i vilken form eller på vilket sätt spelet sker. Det som spelaren ska beskattas för är ett positivt totalresultat (vinst) hos spelanordnaren, oavsett om detta visar sig i form av en ökning av ett tillgodohavande hos spelanordnaren eller på annat sätt.

En konsekvens av vad nu sagts är att beräknade förluster hos en spelanordnare inte ska kvittas mot vinster hos andra spelanordnare.

Utredningen har undersökt om domstolens bedömning och vinstberäkningsmodell kan tillämpas även i övrigt vad gäller andra former av skattepliktigt spel än poker.

En effekt av denna modell är en utökad kvittningsmöjlighet mellan andra spel än poker hos en och samma anordnare under beskattningsåret. Det kan hävdas vara en nackdel då det rör sig om olicensierat spel som i vart fall inte ska ha en förmånlig skattemässig behandling. Detta får vägas mot komplexiteten, för den skattskyldige spelaren, att beräkna resultatet av varje enskilt spel. Skattekontrollen bör även underlättas genom kontroll av årssaldon och årsresultat jämfört med kontroll av varje enskilt spel.

Enligt utredningens bedömning är de stora fördelarna modellens enkelhet och tydlighet för den enskilde spelaren. Domstolsprocesser kan undvikas. Beräkningsmodellen kan vidare bidra till skattesystemets legitimitet, vilket kan illustreras med ett exempel.

Anta att A kontinuerligt spelar bingo som anordnas av ett spelföretag inom EES, vilket inte har licens för spelet i Sverige. Under året får A vinster utbetalade med 100 000 kronor och summa insatser under året är 200 000 kronor. Vid en bruttobeskattning ska A betala skatt med 30 000 kronor, trots att spelandet totalt sett har gått med 100 000 kronor i förlust.

Detta kan enligt utredningens uppfattning inte uppfattas som en lämplig ordning eftersom den försvårar ett uppnående av ambitionen om skattebetalarens frivilliga medverkan till att uppgge sina skattepliktiga inkomster i deklarationen.

Efter en sammanvägning av vinstberäkningsmodellens för- och nackdelar finner utredningen att den ändå framstår som lämpligast som generell modell för beräkning av spelares vinster. Skillnaden mellan sammanlagda vinster och insatser under beskattningsåret hos en och samma spelanordnare utgör om det är överskott årets vinst hos den anordnaren. Resultatet får inte kvittas mellan olika spelanordnare.

26.8.8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna i inkomstskattelagen (1999:1229) IL föreslås träda i kraft 1 januari 2019. Bestämmelserna i de upphävda paragraferna ska dock fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Utredningens bedömning: Utredningens bedömning är att det inte finns behov av särskilda övergångsregler.

Skälen för utredningens förslag: Utredningens utgångspunkt är att samtliga ändringar träder ikraft samtidigt som ikraftträdandet av lagen om skatt på spel och lagen om skatt på vissa spelbord dock tidigast den 1 januari 2019.

26.9 Statsstöd

26.9.1 Utredningens direktiv

Ett av syftena med dagens spelreglering är att värna överskottet från spelverksamheten till staten och allmännyttiga ändamål. Enligt utredningsdirektiven bör förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål, som i dag finansieras av intäkter från spelverksamhet, i så hög utsträckning som möjligt bevaras i samband med att ett licenssystem införs. Det anges vidare att en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten, bl.a. bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd (prop. 2014/15:100, s. 105).

26.9.2 Inledning

Även om varje medlemsstat inom EU själv har att besluta om vilka nationella skatter som ska tas ut måste unionsrättsliga hänsyn tas vid utformningen av skatterna.

I kapitel 4 har lämnats en generell redogörelse för de EU-rättsliga reglerna om statligt stöd som finns upptagna i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Reglerna ska förhindra att medlemsstaterna deltar i en kostsam bidragskapplöpning som i längden skulle vara ekonomiskt ohållbar för enskilda medlemsstater och påverka den gemensamma europeiska konkurrenskraften negativt. Artikel 107.1 innehåller kriterierna för att en åtgärd ska klassificeras som statligt stöd. I artikeln uppställs ett principiellt förbud mot stöd som

1. utgör en selektiv ekonomisk förmån, dvs. gynnar visst företag eller viss produktion,
2. finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
3. snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen, och
4. påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Skattelättnader för en urskiljbar grupp företag har sedan länge ansetts som en sådan åtgärd som omfattas av statsstödsreglerna.³

Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är som utgångspunkt otillåtna, men kommissionen kan godkänna sådana stöd efter en ingående granskning.⁴

Förutsättningarna för kommissionen att godkänna ett statligt stöd finns framför allt i artikel 107.2 och 107.3.

26.9.3 Befrielse från spelskatt

Lagen (1991:1482) Om lotterisskatt anger att lotterisskatt inte betalas av bl.a. sådana lotterier som anordnats av en sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (1994:1000), dvs. sådana lotterier som anordnas för allmännyttiga ändamål. Huvudfrågan i detta avsnitt är om det kan vara problematiskt ur ett statsstödsperspektiv att bibehålla dagens beskattningsordning. Det är först befrielsen från spelskatt för allmännyttiga ändamål som kommer att behandlas. I tur och ordning kommer de ovannämnda kriterierna i artikel 107.1 EUF-fördraget att tas upp till diskussion.

För att klargöra innebörden av begreppet statligt stöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget meddelade EU-kommissionen den 19 september 2016 ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.⁵ Syftet med tillkännagivandet är att bidra till en enklare, öppnare och enhetligare tillämpning av statsstödsbegreppet, som tillsammans med anmälningsskravet och genomförandeförbudet i fördraget måste tillämpas både av kommissionen och av de nationella myndigheterna, inklusive de nationella domstolarna.

Enligt EU-domstolen är statsstödsbegreppet ett rättsligt begrepp som bygger på en objektiv analys av faktiska omständigheter.⁶ Arti-

³ Se exempelvis Tribunalens dom T-512/11 rörande en irländsk skatt på flygresor.

⁴ Närmare bestämmelser om granskningsförfarandet finns i artikel 108.2 och i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (numera artikel 108 i EUF-fördraget), ändrad genom rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 om ändring av förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, (numera artikel 108 i EUF-fördraget).

⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.07.16, s. 1).

⁶ Mål T-152/99, Hamsa mot kommissionen, REG 2002, II-3049, punkten 159; mål C-83/98 Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 2000 I-3271, punkten 25.

kel 107.1 i EUF-fördraget ska tolkas i enlighet med dess syfte, dvs. att skydda konkurrensen på den inre marknaden.⁷ Vidare tolkas bestämmelsen inte i förhållande till syftet med åtgärden utan i förhållande till vilka effekter åtgärden medför eller skulle kunna medföra.⁸

Kommissionen utvecklar de bedömningsgrunder och principer som har vuxit fram kring de kriterier för statsstöd som fördraget innehåller och som nämns i föregående avsnitt. Således behandlar kommissionen begreppen företag och ekonomisk verksamhet, huruvida en eventuell stödåtgärd baseras på statliga medel/resurser och kan tillskrivas staten, huruvida en sådan åtgärd utgör en fördel för dem som omfattas av den, huruvida detta sker på ett selektivt sätt och huruvida åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensen.

När det gäller stöd via skattesystemet konstaterar kommissionen (avsnitt 5.4 i tillkännagivandet) att det står medlemsstaterna fritt att välja den ekonomiska politik som de anser vara lämpligast och särskilt att fördela skattebördan efter eget gottfinnande mellan de olika produktionsfaktorerna. Medlemsstaterna måste emellertid utöva dessa befogenheter i överensstämmelse med unionslagstiftningen vilket innebär att statsstödsreglerna måste följas även på skatteområdet.

När det gäller statsstödsreglernas tillämpning på skatter har kommissionen utfärdat ett meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag⁹ (i fortsättningen kommissionens meddelande eller meddelandet). Detta meddelande, som också bör kunna användas på området för indirekta skatter, kommer att inta en central roll vid den följande prövningen.

Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

Reglerna om statligt stöd gäller endast om stödmottagaren är ett ”företag”. EU-domstolen har konsekvent definierat företag som enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rätts-

⁷ Mål C-39/94 SFEI, REG 1996 I-3547, punkten 58; mål C-387/92 Banco Exterior, ECR 1994 I-877, punkten 12; mål 173/73 Italien mot kommissionen, ECR 1974 p. 709, punkterna 26–28.

⁸ Mål C-75/97, Belgien mot kommissionen (Maribel I), REG 1999 I-3671, punkten 25.

⁹ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag (EUT C 384, 10.12.98, s. 3–9).

liga ställning och hur de finansieras. Klassificeringen av en viss enhet som ett företag beror därför helt och hållet på vilken typ av verksamhet som den bedriver.

För det första är det inte avgörande vilken rättslig form enheten har enligt nationell lagstiftning. Det kan t.ex. hända att en enhet som klassificeras som en sammanslutning eller en ideell förening enligt nationell rätt ändå måste betraktas som ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Detsamma gäller en enhet som formellt är en del av den offentliga förvaltningen. Det enda relevanta kriteriet är om enheten bedriver ekonomisk verksamhet.

För det andra är tillämpningen av reglerna om statligt stöd inte beroende av om enheten har upprättats i vinstsyfte. Även icke-vinstdrivande enheter kan erbjuda varor och tjänster på en marknad. Om så inte är fallet faller enheter utan vinstsyfte utanför kontrollen av statligt stöd.

För det tredje är klassificeringen av en enhet som ett företag alltid relaterad till en viss verksamhet. En enhet som bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är att betrakta som ett företag endast med avseende på den ekonomiska verksamheten.

För att statligt stöd ska anses föreligga krävs för det första att det är fråga om stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel.

Reglerna om statligt stöd gäller endast åtgärder som innebär en överföring av statliga medel (från nationella, regionala eller lokala myndigheter, offentliga företag och stiftelser m.m.). Stödet behöver inte nödvändigtvis vara beviljat av staten, utan det kan också beviljas av ett privat eller offentligt organ som utsetts av staten för att fungera som mellanhand. Detta kan vara fallet t.ex. när en privat bank eller en stiftelse får i uppdrag att förvalta en statligt finansierad stödordning.

Finansiella överföringar som utgör stöd kan ha många olika former. Inte bara bidrag eller räntesubventioner räknas som stöd, utan även lånegarantier, överavskrivningar, kapitaltillskott, skattebefrielser m.m. räknas hit. En förlust av skatteintäkter är således likvärdig med förbrukning av statliga medel i form av skatteutgifter.

Stödet ska utgöra en ekonomisk fördel som företaget inte skulle ha fått i sin normala verksamhet. Som exempel kan nämnas att ett företag får köpa eller hyra offentligt ägd mark till lägre pris än marknadspriset eller sälja mark till staten till högre pris än marknads-

priset. Det kan också vara fråga om ett företag som får tillträde till infrastruktur utan att betala avgift för det eller ett företag som får riskkapital från staten på villkor som är mer förmånliga än vad en privat investerare skulle ge. En fördel kan också ges genom olika former av skattelättnader, t.ex. en minskning av beskattningsunderlaget, skattebefrielse eller uppskov med en skatteskuld.

Av punkt 9 i kommissionens meddelande följer att den ifrågasvarande åtgärden måste ge mottagarna en fördel som minskar de kostnader som normalt belastar deras budget. En sådan fördel kan enligt samma punkt ges genom olika former av skattelättnader för företaget, bl.a. genom total eller partiell nedsättning av skattebeloppet. Vidare måste skattefördelen, enligt punkt 10 i meddelandet, beviljas av staten eller med hjälp av statliga medel. Enligt sistnämnda punkt är en förlust av skatteintäkter likvärdig med förbrukning av statliga medel i form av skatteutgifter.

Selektivitetskriteriet

Selektivitetskriteriet innebär att det måste vara fråga om ett stöd som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.

Selektivitetskriteriet syftar till att skilja mellan generella åtgärder och s.k. selektiva åtgärder. Åtgärder som anses vara generella omfattas inte av artikel 107.1, medan selektiva åtgärder gör det. På skatteområdet kan det vara svårt att avgöra när en skatt är generell och hur en avvikelse ska fastställas.

Punkt 12 i kommissionens meddelande stadgar följande. En selektiv fördel kan vara ett resultat av ett undantag från skattereglerna i lag. En åtgärds selektiva karaktär kan emellertid vara motiverad ”av skattesystemets art eller funktion”. Om så är fallet anses åtgärden inte vara statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget.

I punkt 16 i meddelandet ges följande utveckling. Vad som är mest relevant vid tillämpningen av artikel 107.1 på en skatteåtgärd är att det genom denna åtgärd införs ett undantag från tillämpningen av skattesystemet till förmån för vissa företag i medlemsstaten. Det är alltså nödvändigt att först fastställa vilken generell ordning som är tillämplig (referenssystemet). Nästa steg är att undersöka om det med undantag eller avvikelse från detta system görs åtskillnad

mellan företag i den aktuella åtgärden. För att göra detta är det nödvändigt att fastställa om åtgärden sannolikt kommer att gynna vissa företag eller viss produktion jämfört med andra som befinner sig i en likartad faktisk och rättslig situation, med hänsyn till det egentliga målet med referenssystemet.¹⁰ Om selektivitet anses föreligga måste det undersökas om undantag från eller avvikelse inom denna ordning är motiverade ”av skattesystemets art eller funktion” eller som EU-domstolen vanligen uttrycker det ”inre logik”, dvs. om de är en direkt följd av grundprinciperna i eller riktlinjerna för skattesystemet i den berörda medlemsstaten.¹¹ Om så inte är fallet är det fråga om ett statligt stöd.

För att fastställa vad som är ett undantag måste det finnas en utgångspunkt. Av praxis följer att det tycks vara det existerande skattesystemet som utgör utgångspunkten vid fastställande av vad som utgör ett undantag enligt bestämmelserna om statligt stöd. Enligt lotteriskattelagen är det endast hästsporten genom ATG som betalar lotteriskatt. De statligt ägda bolagen Svenska Spel och Casino Cosmopol samt folkrörelsernas lotterier är befriade från lotteriskatt. (Att Svenska Spel och Casino Cosmopol inte fortsatt kommer att vara skattebefriade framgår av avsnitt 26.8.2.)

I sammanhanget kan punkt 19 i kommissionens meddelande uppmärksammas. Där anges nämligen att det i många medlemsstater tillämpas olika skatteregler beroende på företagets rättsliga ställning. Som exempel ges att vissa offentliga företag befrias från t.ex. kommunalskatt eller bolagsskatt. Sådana regler, som gynnar företag som har rättslig ställning av offentliga företag och bedriver ekonomisk verksamhet, kan utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget.

Vid denna bedömning måste undersökas om avvikelsen är motiverad ”av skattesystemets art eller funktion”.

Möjligheterna till rättfärdigande av ett undantag på grund av ”systemets art och funktion” regleras närmare i punkterna 23–27 i meddelandet. Beträffande spel för allmännyttiga ändamål kan punkt 25 vara av intresse. Där stadgas nämligen att det är självklart att vinstskatt inte kan tas ut om det inte finns någon vinst. Det kan således, enligt samma punkt, vara motiverat med hänsyn till skatte-

¹⁰ Om identifiering av referenssystemet och om undantag från detta, se Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.07.16, s. 30).

¹¹ Mål C-487/06 P, *British Aggregates Association mot kommissionen*, punkt 83.

systemets art att företag som saknar vinstsyfte, såsom t.ex. ideella föreningar, särskilt undantas från vinstskatt om de i praktiken inte kan gå med vinst.

Snedvridning av konkurrens

Ett stöd som ges av staten anses snedvrیدا konkurrensen eller hota att snedvrیدا konkurrensen om det finns en risk för att det förbättrar mottagarens konkurrensposition i förhållande till andra företag med vilka de konkurrerar. I praktiken konstateras en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget generellt föreligga så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens. Offentligt stöd riskerar att snedvrیدا konkurrensen även om det inte hjälper det mottagande företaget att expandera eller vinna nya marknadsandelar. Det räcker att stödet gör det möjligt för det mottagande företaget att behålla en starkare konkurrensposition än det skulle ha haft om stödet inte hade getts.

Samhandelskriteriet

Samhandelskriteriet – innebär att stödet måste påverka handeln mellan medlemsstaterna. Begreppet har i kommissionens praxis liksom av EU-domstolen getts en mycket vid tolkning¹². Det räcker normalt att visa att varan eller tjänsten som företaget producerar handlas över gränserna.¹³

Med hänsyn till den vida tolkning samhandelskriteriet getts i praxis och det förhållandet att spel- och lotterier, särskilt med hjälp av Internet, förmedlas över gränserna, talar mycket för att även detta rekvisit är uppfyllt vad gäller skattebefrielsen av spel för allmännyttiga ändamål.

¹² Allgårdh, EU och EG-rätten, 4 u. 2004, s. 477.

¹³ Allgårdh, a.a., s. 490.

Undantag från förbudet mot statligt stöd

Det finns undantag från förbudet i 107.1 och kravet på förhandsgodkännande dels för åtgärder som omfattas av kommissionens gruppundantagsförordning (GBER)¹⁴, dels för stöd av mindre betydelse¹⁵.

Den 17 juni 2014 antog kommissionen GBER, varigenom vissa kategorier av stöd anses förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att särskilda villkor uppfylls. I dessa fall kan medlemsstaterna, på de villkor som anges i förordningen, införa åtgärder inom ramen för förordningen utan att behöva iaktta det normala förfarandet med föransmälan och kommissionens godkännande av åtgärderna. Det åligger dock medlemsstaterna att uppfylla förordningens övriga regler. Den allmänna gruppundantagsförordningen är dock inte tillämplig för den nu aktuella situationen.

Kommissionen har i förordning EU 1407/2013 antagit synsättet att stöd som uppgår till mindre belopp (*de minimis-stöd*) inte kan anses ha en sådan potentiell effekt på konkurrens och handel mellan medlemsstaterna att det kan anses omfattas av huvudregeln om otillåtna statsstöd. Kommissionen menar att ett stöd som utbetalas till ett företag och som uppgår till högst 200 000 euro över en treårsperiod, och där vissa villkor är uppfyllda, inte anses utgöra ett otillåtet statsstöd.

Följande kriterier gäller för att det ska vara fråga om stöd av mindre betydelse:

- Stödtaket är generellt 200 000 euro under en period om tre beskattningsår. Den relevanta treårsperioden är av rörlig karaktär, vilket innebär att för varje nytt stöd av mindre betydelse som beviljas, måste det totala beloppet av stöd av mindre betydelse som har beviljats under tre på varandra följande beskattningsår, inklusive det innevarande, fastställas.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

- Stödtaket tillämpas på summan av allt offentligt stöd som betraktats som stöd av mindre betydelse. Det påverkar inte stödmottagarens möjlighet att få andra typer av statligt stöd enligt stödordningar som godkänts av kommissionen, dock med förbehåll för den regel om kumulering som beskrivs nedan.
- Stödtaket gäller alla kategorier av stöd, oberoende av form och syfte. Exempel på en kategori av stöd som är utesluten från regeln om stöd av mindre betydelse är exportstöd, en form av stöd som oavsett belopp är oförenligt med EUF-fördraget.

Förordningen gäller endast ”genomsynligt” stöd, dvs. stöd för vilket det är möjligt att i förväg räkna ut bruttobidragsekvivalenten utan att behöva göra en riskbedömning. Detta innebär att det finns ett antal begränsningar för vissa stödformer, t.ex. garantier. Endast garantier som inte överskrider 1,5 miljoner euro omfattas av förordningen.

Det ovan nämnda stödtaket om 200 000 euro under en period om tre beskattningsår gäller det totala belopp i stöd av mindre betydelse som beviljas ett enskilt företag. När en medlemsstat beviljar ett stöd av mindre betydelse måste den kontrollera om det nya stödet inte leder till att det sammanlagda stöd av mindre betydelse som företaget har mottagit under den relevanta treårsperioden överskrider stödtaket. Medlemsstaten är ansvarig för att inrätta det system som krävs för att säkerställa en effektiv kontroll av att taket för kumulering av stöd av mindre betydelse iakttas. Enligt förordningen är det tillräckligt att stödgivaren informerar stödmottagaren om att det är fråga om stöd av mindre betydelse samt att stödmottagaren intygar att villkoren är uppfyllda.

26.9.4 Landbaserat kommersiellt kasinospel (i dag restaurangkasino) och spel på fartyg i internationell trafik

I lag (1972:820) om skatt på spel regleras skatten på roulettspel. I lagen jämsställs tärnings- och kortspel med roulettspel. Lagen reglerar därmed skatten på s.k. restaurangkasinospel enligt 32–34 §§ lotterilagen (1994:1000).

Denna verksamhet har till det yttre formen av kasinospel men förutsättningarna skiljer sig i väsentlig mån från kasinospel enligt

kasinolagen (1999:355), t.ex. genom att endast förhållandevis låga insatser och vinster medges. Av 32 § lotterilagen framgår att värdet av högsta insats på varje särskild vinstmöjlighet avseende roulett- och tärningsspel får vara högst 1/6 000 prisbasbelopp (cirka 7 kronor) och att värdet av den högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet får vara högst 1/200 prisbasbelopp (cirka 220 kronor). När det gäller kortspel är motsvarande begränsningar 1/600 prisbasbelopp (cirka 70 kronor) respektive 1/400 prisbasbelopp (cirka 110 kronor) enligt 34 § lotterilagen. Att dessa belopp nu föreslås höjas framgår av avsnitt 13.2.

Spelskatt på roulettspel tas enligt 10 § lag om skatt på spel ut med olika belopp för varje kalendermånad, 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.

Ca 180 anordnare hade tillstånd att bedriva restaurangkasinospel år 2016. Cherryföretagen är marknadsdominerande. Av de övriga anordnarna är merparten små företag.

Under år 2015 betalade Cherryföretagen cirka 8,5 miljoner kronor i spelskatt. Bolaget uppger i sin årsredovisning för år 2015 att bolagets intäkter¹⁶ från restaurangkasinospel uppgick till 161,5 miljoner kronor.

Det bör nämnas att lagen om skatt på spel också i princip omfattar det kasinospel (roulett-, tärnings- och kortspel) som bedrivs på fartyg i internationell trafik. År 2016 var det tre företag (Ålands

¹⁶ Av Cherrybolagets årsredovisning 2016 framgår att intäkter från koncernens spelverksamheter redovisas netto efter avdrag för spelarnas vinster.

Penningautomatförening, PAF Consulting AB och PAFER) som hade tillstånd att anordna kasinospel på sådana fartyg. Sammanlagt betalade dessa företag 699 000 kronor i punktskatt år 2016.

Utöver spelskatt betalar anordnaren bolagsskatt (22 procent) eller inkomstskatt (cirka 20–55 procent) på de intäkter som görs i verksamheten efter avdrag för kostnaderna för dess bedrivande.

Ett bibehållande av ”bordsskattemodellen” innebär en skatteförmån i förhållande till den skattenivå och regler som i övrigt gäller enligt förslaget till ny spelskattelag (vid en spelskatt på 18 procent av spelföretags behållning skulle denna sektor således betala cirka 34 miljoner kronor i skatt. En ökning i förhållande till nu gällande skattenivå med 127 procent).

Fråga är då om detta ”undantag” är motiverat av det relevanta systemets karaktär och allmänna systematik.

26.9.5 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Skattebefrielsen av spel för allmännyttiga ändamål är problematisk ur ett statsstödsperspektiv. Det samma gäller utformningen av beskattningen för landbaserat kommersiellt kasinospel och kasinospel på fartyg i internationell trafik.

Regeringen bör – när en ny spelskattelag ska införas – så snart som möjligt inleda ett s.k. pre-notifieringsförfarande hos EU-kommissionen. Beroende på utfallet av detta förfarande kan det bli nödvändigt att ändra bestämmelserna i spellagen, så att en juridisk person som har licens enligt 5 kap. spellagen inte kan få licens för andra spel enligt spellagen. Sådan spelverksamhet skulle då få anordnas i annan juridisk person.

Skattebefrielse för allmännyttiga ändamål i vissa fall

För närvarande är det bara ATG som betalar lotteriskatt. Ovan har föreslagits att även nytillkomna licenshavare ska betala spelskatt. Utredningen har vidare funnit att konkurrenshänsyn talar för att även statsägda spelföretag bör betala spelskatt eftersom dagens skattebefrielse av de statligt ägda spelbolagen i en licensmodell är problematisk bl.a. ur ett statsstödsperspektiv.

I avsnittet ovan har lämnats en generell beskrivning av tillämpliga EU-rättsliga bestämmelser om statligt stöd. Inledningsvis kan konstateras att skatteåtgärder är ett sätt att ge statligt stöd genom den minskning av skatteintäkter för staten detta leder till. Att slippa betala skatt innebär en ekonomisk fördel. Utöver detta krävs att gynnan- det är selektivt och härigenom snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen. För att kunna göra denna bedömning måste inled- ningsvis den generella normen identifieras. Genom skattesystemets uppbyggnad med oinskränkt skattskyldighet som grundprincip torde undantag för vissa associationsformer, regionalstöd m.m. uppfylla kraven på selektivitet. Slutligen krävs att det rör sig om ekonomisk verksamhet. För att betraktas som detta krävs, oavsett organisations- form, att man utbjuder varor och tjänster på en allmän marknad. Kan avvikelser från normen anses påverka samhandeln är det fråga om ett statsstödsärende.¹⁷

Skattebefrielsen av allmännyttiga ideella föreningar i det svenska systemet är historiskt förankrad och utgör vad som kan sägas vara en inneboende del av den svenska skatterätten. I budgetpropositionen för 2016 (2015/16:1, s. 254 f.) uttalas följande:

En allmännyttig ideell förening eller ett registrerat trossamfund är dock enligt 7 kap. 3 § andra stycket IL inte skattskyldig för bl.a. in- komst från en självständig näringsverksamhet, om inkomsten till huvud- saklig del kommer från verksamhet som har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller som av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete. Omsättning i den inkomstskattebe- friade verksamhetsdelen är inte heller föremål för mervärdesskatt pga. kopplingen mellan inkomstskattereglerna och mervärdesskattereglerna i 4 kap. 8 § mervärdesskattelagen (1994:200).¹⁸

I samma proposition ges också ett förtydligande av det politiska motivet till skattebefrielsen (s. 257).

Ideell verksamhet har en lång tradition i Sverige. Verksamheten har en stark folklig förankring och den bidrar i hög grad till demokratin, väl- färd, trygghet, hälsa och livskvalitet i det svenska samhället. Grunden

¹⁷ Moderniserade skatteregler för ideell sektor, SOU 2009:65 s. 269.

¹⁸ Någon närmare förklaring till vad som avses med en av hävd utnyttjad finansieringskälla finns inte i lagstiftningen. Enligt förarbetena till inkomstskattereglerna (prop. 1976/77:135 s. 84 f.) räknas till sådana verksamheter bl.a. anordnande av bingo och andra lotterier, fester, basarer, loppmarknader, försäljnings- och insamlingskampanjer. Om t.ex. en idrottsförening bedriver en vanlig sportaffär eller om en religiös förening bedriver en bokhandel, beskattas däremot dessa inkomster.

för att det civila samhället ska kunna spela en aktiv roll i demokratin, både i sin röstbärande funktion och i sin dialog med staten, är att det finns goda och långsiktiga förutsättningar för organisationerna att bedriva såväl verksamhet som organisationsutveckling. Ett starkt, mångfacetterat och engagerat civilsamhälle är omistligt i en demokrati.

Om det fastställs att de allmännyttiga ideella föreningarna och de registrerade trossamfunden (fortsättningsvis bara omnämnt som ideella föreningar) inte befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation som de kommersiella spelbolagen med tanke på det mål som gäller för den svenska spelregleringen är det inte fråga om statligt stöd. I andra hand kan hävdas att särbehandling är berättigad av anledningar som har samband med den svenska lagstiftningens inre logik, dvs. i detta fall skattesystemets art och funktion. Om så är fallet är det inte heller fråga om statligt stöd i EU-rättslig mening.

Hittills har den lotteriverksamhet som bedrivits av ideella föreningar och registrerade trossamfund med allmännyttiga ändamål i Sverige varit undantagen skatteplikt. Tanken är inte att detta ska gälla för kommersiella bolag som via licens i framtiden kan få tillträde till den svenska spelmarknaden. Om nuvarande ordning bevaras inom ett avgränsat segment på den svenska spelmarknaden uppstår därför en skillnad i beskattningshänseende beroende på om en aktör har ett allmännyttigt ändamål eller inte.

Denna situation behöver dock inte vara problematisk i ett EU-rättsligt perspektiv, under förutsättning att samtliga ideella föreningar och registrerade trossamfund med allmännyttigt ändamål behandlas lika i skattehänseende. För att det överhuvudtaget ska föreligga en inskränkning i etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster p.g.a. skatteskillnader, måste det nämligen handla om situationer som är objektivt jämförbara, vilka dessa olika kategorier (ideella föreningar och registrerade trossamfund respektive kommersiella bolag) inte med säkerhet kan anses vara.

Det kan också hävdas att den skattemässiga skillnaden på motsvarande sätt inte bör aktualisera några problem i förhållande till EU:s statsstödsregler. Enligt EU-domstolens rättspraxis ska nämligen undersökas om en given åtgärd gynnar vissa företag i förhållande till andra företag som befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation med tanke på det mål som gäller för åtgärden i fråga. Redan av det skälet att ideella föreningar och registrerade trossamfund och kommersiella bolag inte befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk

situation kan det alltså hävdas att statsstödsreglerna inte är tillämpliga (åtgärden är icke-selektiv).

I sammanhanget måste beaktas att lotterier sedan lång tid tillbaka utgjort en viktig finansieringskälla för föreningslivet. I dag ligger det årliga överskottet för folkrörelsernas och föreningslivets spel och lotterier på minst 1,6 miljarder kronor.¹⁹ Genom att ideella föreningar och registrerade trossamfund tillåtit anordna lotterier har dessa delvis kunnat självfinansiera sin verksamhet. De ekonomiska konsekvenserna skulle bli betydande för ideella föreningar och registrerade trossamfund, om deras lotterier skulle underkastas spelskatt. Detsamma gäller bolagsskatt. Det sagda måste vägas mot konkurrenshänsyn, som i sig talar för beskattning även av spel för allmännyttiga ändamål.

En annan situation blir därför aktuell om de allmännyttiga ideella föreningarna och registrerade trossamfunden även har tillträde till den öppna konkurrensutsatta licensmarknaden.²⁰ Det är svårare att motivera att de i ett sådant läge inte ges en förmånlig behandling som kan kvalificeras som statligt stöd, även om det finns visst stöd för att upprätthålla även en sådan skatteskillnad i EU-domstolens rättspraxis, nämligen om särbehandlingen är berättigad av anledningar som har samband med ett systems inre logik.²¹ Det anförda innebär enligt utredningen att skyldigheten att betala spelskatt och inkomstskatt ska gälla för alla på de områden där det råder öppen konkurrens (jfr avsnitt 11.9 om bingo online). Om en ideell förening eller registrerat trossamfund bedriver annat licenspliktigt spel än sådant som omfattas av 5 kap. spellagen så är den i likhet med andra licenshavare skattskyldig för de förstnämnda spelen.

Utredningen konstaterar att den verksamhet som bedrivs av berörda ideella föreningar i stor utsträckning är av icke-ekonomisk natur och därför normalt inte omfattas av bestämmelserna om statligt stöd. Men om den bedrivna verksamheten kan betraktas som ekonomisk verksamhet föreligger det en risk för att ett stöd riktat till vissa associationsformer för viss särskilt angiven verksamhet kan

¹⁹ Ebba Henrekson och Torbjörn Einarsson, Folkrörelserna, Staten och Internetcasinon – En översikt av den svenska spel- och lotterimarknaden, Handelshögskolan i Stockholm, 23 juni 2016.

²⁰ Jörgen Hettne, Allmännyttiga ideella organisationer på en omreglerad spelmarknad – nya förutsättningar i ett EU-rättsligt perspektiv, 2016-11-23.

²¹ Mål C-53/00, Ferring, punkt 17.

bedömas som statligt stöd. Den ekonomiska verksamhet som dessa ideella organisationer bedriver är i stor utsträckning sådan som har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet.

De mindre ideella föreningarnas verksamheter bedrivs så gott som uteslutande på en lokal marknad och saknar härigenom påverkan på samhandeln. Den bör därför inte heller kunna anses uppfylla kriterierna för statligt stöd. Det kan t.ex. vara fråga om försäljning av lotter i samband med en lokal fotbollsmatch eller vid annan föreningsaktivitet. Sådana högst lokala aktiviteter av tillfällig natur får anses bedrivna på en sådan lokal marknad att den saknar påverkan på samhandeln.

Det kan dock inte helt uteslutas att en viss del av den finansierande verksamheten kan vara av sådant slag att den kan komma att bedömas utgöra statligt stöd enligt art. 107.1. Detta gäller inte minst de större rikslotterierna.

En sådan verksamhet som är av ekonomisk natur och inte kan hänföras till enbart en lokal marknad kan i vissa situationer berättigas med hjälp av bestämmelserna i fördragets art. 107.2 och 107.3. Även bestämmelserna om stöd av mindre betydelse kan innebära att skatte-subventionen kan rättfärdigas. Vid bedömningen är det viktigt att hålla i minnet att det inte är ändamålet med verksamheten eller i vilken form den bedrivs som är avgörande. Dessa förhållanden är av underordnad betydelse då det alltid är effekten av stödet som avgör. Då bestämmelserna i fördragets art. 107.2 och 107.3 i första hand avser tillfälliga stödåtgärder till vissa branscher eller regioner är dessa inte tillämpliga här.

Däremot torde kommissionens förordning EU 1407/2013 som medför undantag för stöd som uppgår till mindre belopp kunna vara tillämpligt, åtminstone för de mindre verksamheterna. Kommissionen menar att ett stöd som utbetalas till ett företag och som uppgår till högst 200 000 euro över en treårsperiod inte har någon skadlig påverkan på konkurrensen och samhandeln. Fråga är alltså om 200 000 euro räknat på tre år för varje enskild mottagare och allt stöd som är att hänföra till statligt stöd ska räknas med. Ett stödbelopp om 200 000 euro motsvarar cirka 2 miljoner kronor, vilket fördelat på treårsperioden innebär cirka 670 000 kronor per år i stöd. Med kännedom om storleken på de ideella föreningar som finns bedömer utredningen att få skulle kunna komma upp i detta belopp i skatt som inskränkt skattskyldiga. Således skulle undantaget för

stöd av mindre betydelse kunna rättfärdiga det stöd som dessa föreningar erhåller. Detta gäller naturligtvis också för den verksamhet som har naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten.

Tillämpningen av undantaget för stöd av mindre betydelse kräver dock att allt stöd som har denna karaktär måste beaktas och sammanläggas. Den bedömningen får i avsaknad av centralt register göras av stödutbetalaren vid varje enskild utbetalning. Detta innebär att Skatteverket, som har att hantera skatteuppbörden, också måste göra denna prövning i samband med beskattningen. Om stödmottagaren även erhåller andra stöd så måste även de stödgivare som beviljar dessa andra stöd under de minimis även inkludera skattestöd vid sin prövning.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns vissa problem med bestämmelserna om statligt stöd i förhållande till en fortsatt skattebefrielse för allmännyttigt spel, låt vara att en sådan skattebefrielse är lättare att motivera för mindre ideella föreningar. Utredningen har i samtal med företrädare för EU-kommissionen kommit till slutsatsen att ett statsstöd kan godkännas om Sverige lyckas visa att spelintäkterna är nödvändiga för den allmännyttiga verksamheten och att medlen inte används för annat än rent allmännyttig verksamhet. Vid en prövning måste det tydligt framgå att medlen för allmännyttig verksamhet separeras från annan ekonomisk aktivitet som organisationerna kan ägna sig åt. Inte minst gäller detta om organisationerna också ägnar sig åt annat spel för vilket spelskatt eller inkomstskatt utgår. Utredningen har inte lyckats utröna om det utgör en särskild svårighet för det fall att spelverksamheten bedrivs i t.ex. ett aktiebolag (det kan då vara svårare att göra gällande att verksamheten inte kan ge någon vinst). Kommissionens råd är att regeringen ger in en föransmälan (pre-notifikation), vilket underlättar och påskyndar de fortsatta diskussionerna.

Utredningen delar denna uppfattning och anser att regeringen bör överväga att ge Lotteriinspektionen i uppdrag att i samråd med Skatteverket ta fram en samlad bild över den faktiska och rättsliga situation som allmännyttiga organisationer befinner sig i och över de allmännyttiga ändamål som i dag helt eller delvis finansieras av nuvarande förmånstagare (se t.ex. avsnitt 12.6.1) genom lotteritillstånd.

Det finns också anledning att uppmärksamma prövningen av den danska spelregleringen som efter anmälan har prövats och godkänts

av kommissionen även om omständigheterna var helt annorlunda.²² I detta fall fann kommissionen att vissa företag gynnades i jämförelse med andra företag vars rättsliga och faktiska situation var jämförbar med tanke på det mål som gäller för ordningen i fråga. Den menade vidare att Danmark inte hade kunnat visa att åtgärden kunde motiveras genom det danska skattesystemets logik. Skillnaden i beskattning baserades inte här på att det i organisatoriskt och faktiskt hänseende var olika typer av aktörer utan att det var aktörer som bedrev olika verksamhet (online- och landbaserade spelaktörer).

Den danska skatteskillnaden rättfärdigades med stöd av undantagen för statligt stöd i artikel 107.3 c EUF-fördraget (underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter) eftersom den ansågs grundad på ett allmänintresse. Kommissionen uttalade att de argument som de danska myndigheterna hade lagt fram för att motivera antagandet av den anmälda åtgärden var välgrundade och att den anmälda lagen om spel, i den utsträckning den var avsedd att liberalisera marknaden och tillåta danska och utländska onlinespelaktörer att erbjuda sina tjänster till personer med hemvist i Danmark samtidigt som de såg till att de uppfyllde de nödvändiga villkoren för att beviljas licens från de danska myndigheterna, tjänade som ett väldefinierat mål i allmänhetens intresse. Med tanke på dessa aspekter ansåg kommissionen att den lägre skattesatsen för onlinespel var ett lämpligt instrument för att nå de liberaliseringsmål som gällde för den nya lagen om spel.

Målet för den föreslagna spellagen är också att, åtminstone delvis, liberalisera den svenska spelmarknaden. Det kan hävdas att detta är ett väldefinierat mål i allmänhetens intresse, som inte bör innebära att en befintlig allmännyttig sektor drabbas mycket hårt eller t.o.m. riskerar att slås ut.

²² Kommissionens beslut av den 20 september 2011 om åtgärd C 35/10 (f.d. 302/10) som Danmark avser att genomföra i form av beskattning av onlinespel enligt den danska lagen om spelskatter (2012/140/EU).

Är det möjligt att behålla en särskild skattemodell för vissa bordsspel?

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 folkrörelserna och i praktiken anordnas allt spel på restaurangkasinon av privata företag. Detsamma gäller det andra undantaget från huvudregeln, nämligen kasinospel på fartyg i internationell trafik.

Även målsättningen med den svenska lagstiftningen har betydelse. I målet *Ladbroke mot kommissionen*²³ framhöll sålunda EU-domstolen att avgifter som togs ut på insatser vid vadhållning avseende kapplöpningar kunde vara olika, med hänsyn till olika kapplöpningssystemers karaktär. En gynnande behandling innebar i en sådan situation inte att det förelåg statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 EUF-fördraget. Domstolen uttalade att eftersom de två kategorierna av vadhållning inte var identiska, kunde en gynnande behandling i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget inte automatiskt anses föreligga pga. att dessa kategorier behandlas olika. I detta mål accepterades alltså att olika lotteriskatt togs ut beroende på spelens karaktär.²⁴

Ett bibehållande av bordsskattemodellen innebär en skatteförmån i förhållande till den skattenivå och regler som i övrigt gäller enligt förslaget till ny spelskattelag (vid en spelskatt på 18 procent skulle t.ex. de tidigare restaurangkasinoanordnarna således betala cirka 34 miljoner kronor i skatt. En avsevärd ökning i förhållande till nu gällande skattenivå).

Fråga är då om detta ”undantag” är motiverat av det relevanta systemets karaktär och allmänna systematik? När beskattningen av roulette och liknande infördes anförde dep.ch. i prop. 1972:128 bl.a. följande.

²³ Mål C-353/95 P, Tiercé Ladbroke mot kommissionen.

²⁴ I sin dom i målet Ferring upprepade EU-domstolen att en gynnande behandling inte föreligger om en särbehandling är berättigad av anledningar som har samband med ett systems inre logik (mål C-53/00, Ferring, punkt 17).

I debatten har förekommit uttalanden eller yrkanden om totalt förbud för sådant spel eller att de privata vinstintressena i denna spelverksamhet borde elimineras helt eller delvis. I sådant sammanhang har också framförts tanken på en särskild spelbeskattning. (s. 45)

Vid en beskattning av de här aktuella spelen finns det särskilda skäl att uppställa krav om tillstånd av offentlig myndighet. I likhet med vad som gäller beträffande annan indirekt beskattning krävs registrering av de skattskyldiga för kontroll och redovisning av spelskatten. Registreringen bör som utredningen framhållit baseras på lämnade speltillstånd. (s. 47 f.)

Liksom utredningen anser jag att valet i fråga om utformningen av beskattningen står mellan en skatt på behållningen av spelet och en skatt i form av en fast avgift. Utredningen har för sin del förordat den förstnämnda lösningen, främst av det skälet att den erbjuder en jämnare och likvärdigare beskattning än en fast avgift. Ett flertal remissinstanser förordar emellertid en fast avgift under åberopande av att den beskattningsformen har väsentliga fördelar från kontrolltekniska och andra praktiska synpunkter. Även om jag har full förståelse för utredningens motiveringar anser jag att de invändningar som vid remissbehandlingen rests mot den förordade lösningen har sådan tyngd att de ej kan lämnas utan beaktande. Jag har därför ansett mig böra frånga den av utredningen förordade lösningen och förordar i stället att en beskattning av såväl automat- som roulettspellet införs i form av en fast avgift, licensavgift. (s. 54)

När det gäller införandet av den nuvarande utformningen av punktbeskattningen av restaurangkasino anförde regeringen följande (prop. 1993/94:243, Försäljning av AB Tiptjänst till svenskt föreningsliv m.m., s. 11).

Regeringen anser det vara väl motiverat att förenkla reglerna för roulettbeskattningen. Spelskatten för roulettspel bör bestämmas endast i förhållande till det antal bord speltillståndet omfattar, vilket medför betydande administrativa förenklingar. Såväl Riksskatteverkets som Lotterinämnadens förslag beräknas ge oförändrade skatteintäkter. Lotterinämnadens förslag innebär den minsta förändringen av skattebelastningen för de som i dag betalar spelskatt för roulettspel. Regeringen anser det därför lämpligt att spelskatten på roulettspel ändras i enlighet med detta förslag med det tillägget att om rätt till spel föreligger på flera bord än fem skall skatt för vart och ett av dessa bord tas ut med 5 000 kronor per månad. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

Licens till landbaserat kommersiellt spel och spel på fartyg i internationell trafik kan ges till alla som uppfyller de generella kraven. Inte heller skatten i sin nuvarande utformning har några diskriminerande inslag eftersom den ska betalas av alla med en sådan licens.

Nuvarande punktbeskattning fungerar väl p.g.a. att den är enkel, förutsägbar och svår att kringgå. Det är däremot svårt att uttala sig om de långsiktiga skatteeffekterna av en övergång till den alternativa föreslagna spelskattmodellen eftersom ett byte av skattmodell får stora effekter för den aktuella sektorn.

På samma sätt som arbetet kring fortsatt skattebefrielse för allmännyttigt spel har utredningen berört denna fråga med företrädare för kommissionen. Dessa har framhållit att de totala skatteintäkterna för denna spelverksamhet inte är försumbara och att kommissionen – helst i en föránmälan – vill ha mer underlag rörande spelets förströelsekaraktär, risk för problemspelande m.m.

Utredningen, som delar kommissionens uppfattning om den fortsatta hanteringen, vill – liksom tidigare – peka på att målet för den föreslagna spellagen är att, åtminstone delvis, liberalisera den svenska spelmarknaden. Det kan hävdas att detta är ett väldefinierat mål i allmänhetens intresse, som inte bör innebära att särskilt de mindre aktörerna inom den aktuella sektorn riskerar att slås ut. Detta skulle också medföra ökade risker för illegalt spel. En synkronisering av skattmodellerna drabbar också i huvudsak en enda (börsnoterad) aktör.

Det fortsatta förfarandet

Bestämmelserna i artikel 107.3 ger kommissionen ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av om en stödåtgärd ska godkännas eller inte. 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.

Statsstödsreglerna vilar på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaterna får inte införa detta slag av stödåtgärder förrän kommissionen granskat åtgärderna (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.

För det fall medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd. Genomförandeförbudet har av EU-domstolen ansetts ha s.k. direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar.²⁵

Sedan den 1 juli 2013 reglerar lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler återkrav av olagliga statsstöd. Den som har lämnat olagligt stöd, dvs. stöd i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget, ska återkräva stödet och den som har tagit emot olagligt stöd ska betala tillbaka stödet, om inte återkrav eller återbetalning får underlåtas enligt unionsrätten (2–3 §§).

Som framgått ovan har utredningen inte kunnat dra slutsatsen att skattebefrielsen av spel för allmännyttiga ändamål eller beskattningsmodellen för landbaserat kommersiellt spel inte utgör statsstöd. Båda dessa frågor bör därför anmälas till EU-kommissionen för prövning, i första hand genom en s.k. föransökan. Regeringen bör, om den aviserade tidsplanen ska hålla, inleda detta förfarande så snart som möjligt. Det kan framhållas att genomförandet av den danska spelregleringen försenades med cirka ett år till följd av klagomål på och den efterföljande statsstödsprövningen av den danska spelskatten.

26.10 Den föreslagna skattemodellens effekter på statens inkomster och överskottet från spel

För att värdera effekterna av den föreslagna skattemodellen på statens inkomster utgår samtliga beräkningar i detta avsnitt från situationen på den svenska spelmarknaden år 2015. Metoden är att jämföra inkomstutfallet av att tillämpa den föreslagna modellen på 2015 års marknadssituation med det faktiska utfallet år 2015.

²⁵ Se bl.a. EU-domstolens dom den 11 december 1973 i mål 120/73 Lorentz. Se även prop. 2012/13:84 Olagligt statsstöd.

Tabell 26.4 Nettoomsättning på den svenska spelmarknaden år 2015 (miljoner kronor)

Aktör	Nettoomsättning
Svenska Spel	8 961
<i>licensspel</i>	1 750
<i>lotterier och nummerspel</i>	4 803
<i>Casino Cosmopol</i>	1 180
<i>värdeautomatspel</i>	1 227
ATG	3 750
Folkrörelsens spel	3 448
Restaurangkasino	432
Landbaserad bingo	229
Aktörer utan svenskt tillstånd	4 380
Summa	21 050

Källa: Lotteriinspektionen

Marknaden har delats upp i ett antal potentiella skattesubjekt som kan bli skattskyldiga med den nya skattemodellen. Svenska Spels omsättning delas t.ex. upp i fyra olika skattesubjekt såsom konkurrensutsatta spel som kommer att erbjudas med licens, lotteri och nummerspel som fortsatt exklusivt kommer erbjudas av Svenska Spel, samt Casino Cosmopol och värdeautomatspel. Folkrörelserna och landbaserad bingo omfattar ett stort antal aktörer som inte föreslås beskattas i den föreslagna modellen. Landbaserat kommersiellt kasinospel (nuvarande restaurangkasinon) och spel på fartyg i internationell trafik föreslås beskattas på motsvarande sätt som i dag. De olika aktörstyperna redovisas dock tillsammans för överskådlighet. Omsättningen för de aktörer som verkar utan svenskt tillstånd uppgick till drygt 4 miljarder kronor under år 2015. I den föreslagna modellen antas denna omsättning kanaliseras i olika grad i olika scenarier, med olika skatteutfall som följd.

Tabell 26.5 Behållningen från spel (nettoomsättning) på den svenska spelmarknaden år 2015 (miljoner kronor)

Aktör	Punktskatt	Överskott	Summa
Svenska Spel		4 803	4 803
<i>licensspel</i>		939	939
<i>lotterier och nummerspel</i>		2 575	2 575
<i>Casino Cosmopol</i>		631	631
<i>värdeautomatspel</i>		658	658
ATG	1 337 ²⁶		-
Folkrörelsens spel			-
Restaurangkasino	15		-
Landbaserad bingo			-
Aktörer utan svenskt tillstånd			-
Summa	1 352	4 803	6 155

Källa: Lotteriinspektionen och egna beräkningar

Statens inkomster från spelmarknaden härrör från ett system där staten punktbeskattar ATG:s behållning från spel samt restaurangkasinoanordnare i form av en skatt per spelbord. Utöver detta får staten inkomster från Svenska Spel i form av det överskott som bolaget genererar. Statens samlade inkomster från spelmarknaden var 6 155 miljoner kronor 2015. Där huvuddelen av inkomsterna var från Svenska Spel. Punktskatten på ATG:s verksamhet genererade 1 337 miljoner kronor medan bordsskatten generade 15 miljoner kronor.

Utredningens föreslagna modell innebär en punktskatt på behållningen från spel samt att spelbolagen ska betala bolagsskatt. Denna punktskatt gäller oavsett spelform och spelanordnare med undantag för restaurangkasinoanordnare (numera landbaserat kommersiellt kasinospel) och för kasinospel på fartyg i internationell trafik som föreslås ha fortsatt skatt per spelbord. Ytterligare undantag föreslås för spelverksamhet där överskottet går till allmännyttiga ändamål (inklusive landbaserat bingo).

²⁶ ATG:s nettoomsättning och skattebas skiljer sig något åt. Den effektiva skattesatsen på nettoomsättning är därför 35,7 procent i stället för 35 procent.

Det finns nedåtrisker, t.ex. om spelmarknaden, licenssystemet och berörda spelföretag inte utvecklas i enlighet med utredningens bedömningar, som kan leda till att det offentligfinansierade utfallet kan bli svagare.

Tabell 26.6 Statens möjliga inkomstkällor i det föreslagna systemet

Aktör	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott
Svenska Spel			
<i>Licensspel</i>	Ja	Ja	Ja
<i>lotterier och nummerspel</i>	Ja	Ja	Ja
<i>Casino Cosmopol</i>	Ja	Ja	Ja
<i>Värdeautomatspel</i>	Ja	Ja	Ja
ATG	Ja	Ja	-
Folkrörelsens spel	-	-	-
Restaurangkasino	Ja	Ja	-
Landbaserad bingo	-	-	-
Nya aktörer med licens	Ja	Ja	-

Källa: Egna beräkningar

26.10.1 Statiskt huvudscenario

I huvudscenariot antas att kanaliseringsgraden når 90 procent av de konkurrensutsatta delarna av marknaden, dvs. cirka 10 miljarder kronor. Svenska Spel delas i ett bolag som hanterar lotterier och nummerspel, Casino Cosmopol och värdespelsautomater och ett konkurrensutsatt bolag som hanterar onlinekasino, vadhållning, bingo online och onlinepoker. Alla beräkningar baseras på att punktskatten är 18 procent.

De nya spelmarknadsreglerna kan förutsättas påverka priset på spel och andra viktiga marknadsaspekter som förändrar både den totala efterfrågan och dess sammansättning. I detta statistiska scenario antas dock marknadsutfallet förbli oförändrat för att uppskatta effekterna på statens inkomster enbart till följd förändringarna i skattereglerna.

I tabell 26.7 redovisas statens uppskattade inkomster med den nya skattemodellen. Enligt denna modell skulle spelmarknaden generera 2 912 miljoner kronor i punktskatt, 1 220 miljoner i bolagsskatt och 2 488 miljoner kronor i överskott från Svenska Spel. Totalt kan statens inkomster förväntas vara 6 622 miljoner kronor.

Tabell 26.7 Statens inkomster ifrån spelmarknaden år 2015 med föreslagen beskattningsmodell (miljoner kronor)

Aktör	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott	Summa
Svenska Spel	1 613	702	2 488	4 803
<i>Licensspel</i>	<i>315</i>	<i>137</i>	<i>486</i>	<i>938</i>
<i>lotterier och nummerspel</i>	<i>865</i>	<i>376</i>	<i>1 334</i>	<i>2 575</i>
<i>Casino Cosmopol</i>	<i>212</i>	<i>92</i>	<i>328</i>	<i>632</i>
<i>Värdeautomatspel</i>	<i>221</i>	<i>96</i>	<i>341</i>	<i>658</i>
ATG	675	520	-	1 195
Folkrorelsens spel	-	-	-	-
Restaurangkasino	15	0	-	15
Landbaserad bingo	-	-	-	-
Nya aktörer med licens	609	0	-	-
Summa	2 912	1 222	2 488	6 622

Not: Bolagsskattebasen beräknas som bolagens nettoomsättning med avdrag för punktskatt och rörelsekostnader.

Not: Tabellen utgår från 90 procent kanaliseringsgrad för allt spel som är konkurrensutsatt och kräver en licens. 90 procent kanaliseringsgrad innebär därmed den ackumulerade omsättningen för hästvadhallning, sportvadhallning, poker, online bingo, online kasino och övriga onlineprodukter som nya aktörer med licens tillgodoser. Den ackumulerade omsättningen för dessa spel uppgår till 9 974 miljoner kronor.

Not: Det antas att hela kanaliseringsförlusten sker hos de nya aktörerna med licens. Givet 90 procent kanaliseringsgrad så innebär det att 10 procent av 9 974 miljoner kronor antas ske utanför regleringen. Det innebär en kanaliseringsgrad på cirka 77 procent av de nya aktörerna med licens.

Källa: Egna beräkningar

Inkomster från bolagsbeskattningen

I beräkningarna uppskattas att de nya aktörer som har licens betalar en punktskatt på dryg 600 miljoner kronor. Dessa nya aktörer antas dock fortsatt vara baserade utomlands och inte vara inkomstskatte-skyldiga i Sverige. Detta betyder att de inte kan förväntas betala bolagsskatt. Med liknande argumentation kan skatteinkomsterna från ATG:s bolagsskatt ifrågasättas. Det finns en betydande risk att ATG väljer att lokalisera sin verksamhet utomlands för att på detta minska sina skatteutgifter. Om den del av Svenska Spel som hanterar licensspelen säljs kan även denna bolagsskatteinkomst försvinna. Sammantaget innebär detta en möjlig årlig inkomstförlust för staten på $520 + 137 = 657$ miljoner kronor. Detta betyder att den föreslagna skattemodellen kan förväntas generera knappt 6 miljarder kronor i inkomster till staten om ATG inkomstbeskattas i en annan jurisdiktion och om Svenska Spels licensspel säljs till en privat aktör som flyttar verksamheten utomlands.

Förändringar i statens inkomster

I tabell 26.8 redovisas skillnaden i statens inkomster mellan den nuvarande och utredningens föreslagna modell. Punktskatteinkomsterna ökar med 1 560 miljoner kronor. Detta beror på att Svenska Spel betalar in punktskatt för samtliga spelformer de erbjuder. Punktskatten från ATG bedöms minska med 662 miljoner kronor då deras punktskatt minskar med från 35 procent till 18 procent. Skatteminskningen från ATG kompenseras till stor del av att de aktörer som i dagsläget saknar svenskt tillstånd betalar punktskatt.

Tabell 26.8 Förändring i statens intäkter från spelmarknaden (föreslagen – nuvarande beskattningsmodell, miljoner kronor)

Aktör	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott	Summa
Svenska Spel	1 613	702	-2 315	0
<i>Licensspel</i>	<i>315</i>	<i>137</i>	<i>-452</i>	<i>0</i>
<i>lotterier och nummerspel</i>	<i>865</i>	<i>376</i>	<i>-1 241</i>	<i>0</i>
<i>Casino Cosmopol</i>	<i>212</i>	<i>92</i>	<i>-305</i>	<i>0</i>
<i>värdeautomatspel</i>	<i>221</i>	<i>96</i>	<i>-317</i>	<i>0</i>
ATG	-662	520		-142
Folkrörelsens spel	-	-	-	-
Restaurangkasino	0	-	-	-
Landbaserad bingo	-	-	-	-
Nya aktörer med licens	609	0	-	609
Summa	1 560	1 222	-2 315	467

Källa: Egna beräkningar

Bolagsskatten ger 1 222 miljoner kronor, och Svenska Spel står för 702 miljoner kronor och ATG 520 miljoner kronor. Bolagsskatten från landbaserat kommersiellt kasinospel (nuvarande restaurangkasinon) och spel på fartyg i internationell trafik är så pass liten att den inte påverkar resultatet.

Överskottet från Svenska Spel bedöms minska med 2 315 miljoner jämfört med nuvarande modell. Anledningen till detta är att Svenska Spels resultat belastas med spelskatt och inkomstskatt.

Eftersom Svenska Spel fortsatt antas vara statligt ägt är statens inkomster från Svenska Spel oförändrade. Skillnaden för Svenska Spel är att statens inkomster i stället kommer från tre olika källor i stället för att enbart genereras som överskott. Punktskatten från ATG

minskar men en stor del av detta kompenseras för genom att ATG betalar bolagsskatt. Utöver detta tillkommer punktskatteintäkter från de aktörer som för närvarande inte har något tillstånd i Sverige. Utredningens föreslagna modell genererar således 467 miljoner kronor mer än nuvarande system. Givet att ATG inte betalar bolagsskatt innebär förslaget att statens inkomster minskar med 53 miljoner kronor. Förslaget kan ur ett statistiskt marknadsperspektiv därför i det närmaste ses som helt fiskalt neutralt och därför lämna statens förutsättningar att finansiera sin verksamhet som oförändrade.

26.10.2 Statiska känslighetsanalyser

Det ovan redovisade huvudscenariot bygger på ett flertal antaganden. Detta avsnitt syftar på att förändra några av dessa antaganden för att bedöma resultatens känslighet. De parametrar som ändras är skattens storlek, kanaliseringsgraden, samt förslaget om skattebefrielse för vissa aktörer. Endast ett antagande ändras i taget för att kunna bedöma känsligheten.

Alternativa antaganden om skattens storlek

I tabell 26.9 redovisas statens inkomster med en punktskatt på 15 procent, den föreslagna skattesatsen på 18 procent samt 20 respektive 25 procent av behållningen från spel.

Tabell 26.9 Statens inkomster ifrån spelmarknaden med föreslagen skattemodell efter skattesats (miljoner kronor)

Skattesats	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott	Summa	Skillnad mot nuvarande skattemodell
15 %	2 429	1 305	2 698	6 432	277
18 %	2 912	1 222	2 488	6 622	467
20 %	3 234	1 166	2 348	6 748	593
25 %	4 038	1 026	1 999	7 063	908

Källa: Egna beräkningar

En punktsskatt på 15 procent medför att statens inkomster blir 6 432 miljoner kronor. Jämfört med nuvarande system blir statens skatteinkomster 277 miljoner högre. Räknas ATG:s bolagsskatt av, i detta fall 545 miljoner kronor, betyder detta att staten kan förväntas förlora 267 miljoner kronor i inkomster. En skattesats på 15 procent försämrar därmed förutsättningarna för staten att finansiera sin verksamhet.

En punktsskatt på 20 procent medför i stället att statens inkomster blir 6 748 miljoner kronor. Jämfört med nuvarande system blir statens skatteinkomster 624 miljoner högre. Räknas ATG:s bolagsskatt av, i detta fall 503 miljoner kronor, betyder detta att staten kan förväntas öka sina inkomster med 90 miljoner kronor. En skattesats på 20 procent förbättrar därmed förutsättningarna för staten att finansiera sin verksamhet. På samma sätt innebär skattenivåer över 20 procent att statens offentligfinansiella position kan förväntas förbättras, givet att kanaliseringsgraden kan upprätthållas.

Alternativa antaganden om kanaliseringsgrad

I tabell 26.10 redovisas statens inkomster när kanaliseringsgraden ändras, allt annat lika. De valda kanaliseringsgrader som redovisas är 90 (huvudscenariot) 85, 80 och 70 procent. I alla scenarier beror kanaliseringsgraden på hur pass många aktörer som för närvarande inte har något svenskt tillstånd som skaffar ett tillstånd i licenssystemet. En lägre kanaliseringsgrad än i huvudscenariot betyder därför att enbart punktsskatteinkomsterna från de nya licensierade aktörerna påverkas. Statens inkomster från de andra aktörerna är således oförändrade.

Tabell 26.10 Statens inkomster ifrån spelmarknaden med föreslagen skattemodell efter kanaliseringsgrad (miljoner kronor)

Kanaliserings-grad	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott	Summa	Skillnad mot nuvarande skattemodell
90 %	2 912	1 222	2 488	6 622	467
85 %	2 822	1 222	2 488	6 532	377
80 %	2 695	1 222	2 488	6 405	249
70 %	2 553	1 222	2 488	6 263	107

Not: En kanaliseringsgrad på 90 procent innebär en kanaliseringsgrad för de nya aktörerna med licens på 77 procent. En kanaliseringsgrad på 85 procent innebär en kanaliseringsgrad på 66 procent för de nya aktörerna med licens. En kanaliseringsgrad på 80 procent innebär en kanaliseringsgrad på 54 procent. En kanaliseringsgrad på 70 procent innebär en kanaliseringsgrad för de nya aktörerna med licens på 32 procent.

Källa: Egna beräkningar

Om den föreslagna skattemodellen endast uppnår en kanaliseringsgrad på 85 procent innebär detta att statens inkomster från spelmarknaden blir 6 532 miljoner kronor, vilket är 377 miljoner kronor mer än jämfört med det nuvarande systemet. Även vid lägre kanaliseringsgrader kan statens finanser förväntas förstärkas jämfört med dagens system. Denna slutsats är dock beroende av hur ATG kan förväntas agera. Givet att de flyttar delar av sin verksamhet och inkomstbeskattas utomlands innebär detta att staten förlorar 520 miljoner kronor i bolagsskatter. Kanaliseringsgrader under 90 procent innebär därför att statens inkomster blir lägre än i det nuvarande systemet. Vid 85 procent kanaliseringsgrad blir statens inkomster i det föreslagna systemet cirka 140 miljoner lägre än i nuvarande system om ATG inte betalar bolagsskatt. Vid 80 procent kanaliseringsgrad blir inkomsterna 270 miljoner lägre.

Alternativa antaganden om skattebefrielse

Utredningens förslag innebär skattebefrielse för folkrörelsernas spel och att restaurangkasino punktbeskattas per spelbord. I tabell 26.11 redovisas ett scenario där samtliga aktörer i stället beskattas med en enhetlig skattemodell på 18 procent av behållningen från spel. I detta scenario är statens inkomster 7 303 miljoner kronor, vilket är 681 miljoner kronor mer jämfört med huvudscenariot. En sådan modell innebär att Folkrörelserna betalar (inklusive bingo) betalar 662 miljoner kronor i punktskatt. Anordnare av restaurangkasino

får en skatt på 34 miljoner kronor, vilket motsvarar en skatteökning med 127 procent jämfört med nuvarande skattesystem.

Tabell 26.11 Statens inkomster ifrån spelmarknaden med föreslagen skattemodell och enhetlig skattemodell (miljoner kronor)

Aktör	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott	Summa	Skillnad mot nuvarande skattemodell
Utredningens förslag	2 912	1 222	2 488	6 622	467
Enhetlig skattemodell	3 593	1 222	2 488	7 303	1 148

Källa: Egna beräkningar

26.10.3 Dynamiska scenarier

I och med att spelmarknaden öppnas för en legal konkurrenssituation och konkurrensvillkoren i många delar utjämnas kan marknadens utveckling och sammansättning förväntas förändras. En viktig faktor är att marknadspriserna på vissa spel kommer justeras ned och närma sig de priser som gäller på världsmarknaden. Exempel är Svenska Spels pris för sportvadhållning eller ATG:s priser på fasta odds för vadhållning på hästar. Utöver detta introduceras onlinekasino som legal spelform där Svenska Spel kan tänkas ta betydande marknadsandelar. Det finns även möjligheter att ATG breddar sin portfölj av spel och även de erbjuder andra typer av vadhållning och onlinespel.

Litteraturen och kunskaperna om hur spelmarknaderna påverkas av att regelverken anpassas till de nya marknadsvillkoren är dock fattig. Ett skäl är att de omregleringar som genomförts ännu inte fått fullt genomslag och att det är för tidigt att uttala sig om de slutliga effekterna. Ett annat skäl är att mycket av den ekonomiska litteraturen inom området i många fall beskriver marknader som styrs av äldre regelverk och som ofta karaktäriseras av inhemska monopolliknande förhållanden, utan tillgång till ett internationellt utbud av onlinespel. Detta i diametral motsats till hur delar av spelmarknaderna i dag fungerar och syftet med att öppna spelmarknaderna för legal internationell konkurrens.

Det finns vissa värderingar av hur spelmarknader reagerar på pris-sänkningar på spel, dessa ger dock inte en entydig vägledning för

hur skatteunderlaget eller behållningen från spel kan förväntas påverkas, se även avsnitt 14.11 om priselasticiteter. Det finns anledning att tro att skatteunderlaget kan öka när priset faller eftersom viss litteratur visar på att spelefterfrågan är relativt priskänslig. Samtidigt kan priset på spel förväntas falla relativt mycket, och därmed även priskänsligheten. Detta talar i stället för att skatteunderlaget minskar om priset sänks och i synnerhet för de spel som är hårt konkurrensutsatta. Utredningen finner det därför svårt att ge en enskild uppskattning av hur det nya regelverket kan tänkas påverka marknaden, skatteunderlaget och därmed statens inkomster från spelmarknaden baserat på existerande litteratur.

Samtidigt talar utvecklingen på den svenska och danska spelmarknaden för att konsumenternas sammantagna utgifter på spel är oberoende av priset på spel och konstanta över tid som andel av den disponibla inkomsten. Både i Sverige och i Danmark har genomsnittspriset på spel fallit betydligt i och med tillgången till online-spel. Detta har dock varken resulterat i att utgifterna på spel som andel av den disponibla inkomsten ökat eller minskat.²⁷ I Danmark kan marknads tillväxt under lång tid, även efter omregleringen, t.ex. helt förklaras av tillväxten av den disponibla inkomsten. Tolkningen av detta är att ett lägre förväntat genomsnittspris på spel inte kan förväntas påverka varken marknads eller skatteunderlagets storlek i någon större utsträckning. Däremot kan en omreglering förväntas påverka de olika speloperatörernas marknadsandelar. Hur marknadsandelarna utvecklas på sikt och hur marknaden konsolideras kan få avgörande betydelse för statens inkomster från spel. Detta gäller i synnerhet för hur Svenska Spel och ATG utvecklas på en konkurrensutsatt marknad. Orsaken är att Svenska Spel står för en betydande andel av marknaden samtidigt som bolaget har mycket höga marginaler på vissa av sina spel som tillfaller staten. Förändringar i Svenska Spels marknadsandelar, både totalt och för enskilda spel, kan därför få betydande konsekvenser på statens inkomster.

²⁷ I Sverige minskade genomsnittspriset på spel med 34 procent mellan 2003 och 2015. Konsumenternas utgifter på spel som andel av disponibel inkomst har i Sverige varit cirka 1,11 procent och i Danmark 0,87 procent.

Fem scenarier för att illustrera efterfrågeeffekter

I brist på tydliga evidens redovisas i stället först fyra uppskattningar på hur statens inkomster påverkas om Svenska Spels respektive ATG:s behållning från spel ökar respektive minskar med fem procent. I de fall ATG eller Svenska Spel antas öka sin omsättning antas detta ske på bekostnad av de tidigare utländskt reglerade spelbolagen. I det fall ATG och Svenska Spel förlorar marknadsandelar antas dessa andelar tillfalla de tidigare utländskt reglerade spelbolagen. Därefter redovisas även ett scenario där Svenska Spels utveckling efter en omreglering antas följa Danske Spils utveckling efter den danska omregleringen.

Efterfrågan på Svenska Spels produkter förändras

Om det föreslagna regelverket leder till att Svenska Spel ökar sin omsättning med fem procent p.g.a. att bolaget tar marknadsandelar från tidigare utländskt reglerade aktörer blir statens inkomster 627 miljoner kronor högre än i nuvarande system.

När omsättning förflyttas från tidigare utländskt reglerade aktörer till Svenska Spel ökar statens inkomster trots att spelbolagen betalar samma punktskatt. Detta beror på att Svenska Spel förutom punktskatt även betalar bolagsskatt och därefter hela sitt överskott till staten medan de tidigare utländskt reglerade aktörerna endast betalar enbart punktskatt. Fem procent högre omsättning hos Svenska Spel motsvarar cirka 160 miljoner kronor mer i statliga inkomster.

Det motsatta scenariot innebär i princip ett omvänt resultat och av samma anledning som ovan. Om Svenska Spel i och med omregleringen förlorar marknadsandelar till utländska aktörer innebär detta att staten får lägre inkomster. En förlust av marknadsandelar som motsvarar fem procent av Svenska Spels omsättning innebär 159 miljoner kronor mindre statliga inkomster. Detta betyder att statens inkomster är relativt känsliga för Svenska Spels utveckling och marknadsandel. Erfarenheterna från Danmark är dock att Danske Spil har kunnat hävda sig i konkurrensen och även ökat sin marknadsandel från 48 procent till 52 procent, dvs. fyra procentenheter.

Viktigt i detta sammanhang är även att de spel som Svenska Spel erbjuder har olika marginaler på grund av olika kostnader såsom för marknadsföring eller för oddssättning. Detta betyder att en omsätt-

ningsökning på vissa av spelen kan leda till högre statliga inkomster än omsättningsökningar på andra spel.

Tabell 26.12 Statens inkomster ifrån spelmarknaden med föreslagen skattemodell med dynamiska responser i efterfrågan (miljoner kronor)

Scenario	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott	Summa	Skillnad mot nuvarande skattemodell
Svenska Spel +5%	2 912	1 257	2 613	6 782	627
Svenska Spel -5%	2 912	1 187	2 364	6 463	308
ATG +5%	2 912	1 248	2 488	6 648	493
ATG -5%	2 912	1 196	2 488	6 596	441

Källa: Egna beräkningar

Efterfrågan på ATG:s produkter förändras

En omfördelning av efterfrågan från de utländska aktörerna till ATG har inte lika stora effekter på de statliga inkomsterna som en omfördelning med Svenska Spel. För det första har ATG i utgångsläget en lägre omsättning än Svenska Spel, vilket medför att en femprocentig omfördelning i sig blir mindre. För det andra går ATG:s överskott till hästsporten och inte till staten.

Om det föreslagna regelverket leder till att ATG ökar sin omsättning med fem procent p.g.a. att bolaget tar marknadsandelar från tidigare utländskt reglerade aktörer blir statens inkomster 493 miljoner kronor högre än i nuvarande system. Omvänt gäller att statens inkomster ökar med endast 441 miljoner kronor om ATG förlorar 5 procent av sin omsättning till tidigare utländskt reglerade aktörer.

Statens inkomster är således relativt mindre okänsliga för omfördelningar av efterfrågan mellan tidigare utländskt reglerade bolag och ATG. Statens inkomster ökar endast med 26 miljoner kronor om ATG ökar sin omsättning med fem procent på bekostnad av de tidigare utländskt reglerade spelbolagen. Omvänt minskar inkomsterna med 26 miljoner om ATG förlorar fem procent av sin marknad.

Svenska Spel utvecklas som Danske Spil

Den danska omregleringen innebar stora utmaningar och möjligheter för Danske Spil. För det första öppnades ett flertal spel i bolagets portfölj upp för legal konkurrens, såsom vadhållning. För det andra blev ett par nya spel legala, t.ex. onlinekasino. Utöver detta fick bolaget möjligheter att själv sätta priset på de konkurrensutsatta spelen.

Danske Spil har sedan 2011 ökat sin marknadsandel med nästan 4 procentenheter från cirka 48 till 52 procent av hela den danska marknaden (inklusive icke kanaliserat spel).

Tillväxten har varit stark för de licensierade spelen såsom vadhållning och poker. Framför allt lyckades Danske Licens Spil ta en stor andel av onlinekasinomarknaden från de utländska aktörerna. Den ökade omsättningen har dock inte inneburit högre intäkter till staten. Ökade marknadsföringskostnader, investeringar, försämrade skalfördelar och ett ökat antal anställda har medfört att rörelsekostnaderna ökat i högre takt än intäkterna. Året före omregleringen anger Danske Spil att 72 procent av intäkterna från de licensierade spelen tillföll staten 2013 hade denna andel fallit till drygt 48 procent.

Danske Lotteri Spil har i stället tappat betydligt i konkurrensen om kunderna. Orsaken är troligtvis att ett flertal nya spel introducerats som lockat lotterikunder att byta. Detta har resulterat i ett betydande fall i Danske Lotteri Spils intäkter, utan motsvarande reduktion i kostnaderna. Följden är att Danske Lotteri Spils överskott till staten har urholkats. Före omregleringen gick cirka 74 procent av intäkterna gick till staten i form av skatter och vinst efter omregleringen hade denna andel fallit till 68 procent.

Sammantaget har de ökade kostnaderna ätit upp intäktsökningarna och mer därtill, vilket resulterat i att statens inkomster från Danske Spil minskat.

I tabell 26.13 redovisas ett scenario där Svenska Spel utvecklas på det sätt som beskrivits ovan. Svenska Spel antas öka sin marknadsandel med 4 procentenheter på bekostnad av de utländska aktörerna. Samtidigt antas lotteri- och nummerspelen minska och licensspelen öka i motsvarande grad som för Danske Spil efter omregleringen. Rörelsekostnaderna för licensspelen och lotteri- och nummerspelen antas även de öka på samma sätt som för Danske Spil. Följden är att Svenska Spels vinstmarginaler på olika spel försämras. Casino

Cosmopol och Vegas antas dock inte påverkas. Sammantaget för hela Svenska Spel innebär förändringarna att statens inkomster från Svenska Spel som andel av bolagets intäkter minskar från 54 procent till 45 procent.

Tabell 26.13 Statens inkomster ifrån spelmarknaden med föreslagen skattemodell om Svenska Spel utvecklas som Danske Spil (miljoner kronor)

Scenario	Punktskatt	Bolagsskatt	Överskott	Summa	Skillnad mot nuvarande skattemodell
Svenska Spel utvecklas som Danske Spil	3 091	1 090	2 023	6 205	50

Källa: Egna beräkningar

Scenariot innebär en betydande påfrestning på Svenska Spel och bolaget tappar betydligt i förmåga att generera inkomster till staten. Utvecklingen är dock ändå sådan att statens inkomster fortfarande påverkas positivt av en omreglering. Detta är dock före eventuella avdrag för att ATG:s bolagsskatt.

27 Statens roll på spelmarknaden

27.1 Utredningsdirektiven

I utredningsdirektiven anges att utredaren ska ta ställning till och föreslå vilken eller vilka roller staten bör ha på en omreglerad marknad. AB Svenska Spel (Svenska Spel) representerar ett stort finansiellt värde för staten och utredaren ska därför också analysera vilka konsekvenser en omreglering får för värdet av Svenska Spel.

Statens roll när det gäller spelpolitik, regelgivning m.m. behandlas genomgående i betänkandet. Utredningen begränsar sig här till statens roll som ägare av Svenska Spel och som innehavare av det kontrollerande inflytandet i AB Trav och Galopp (ATG).

27.2 Fördelningen av spelmarknaden

De svenska aktörerna på spelmarknaden har sedan mycket lång tid tillbaka haft mer eller mindre förutbestämda roller och ansvar när det gäller försäljning av spel. Den svenska spelregleringen kan i en licensmodell inte längre bygga på den nuvarande fördelningen av spelrättigheter.

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 öppna för andra intressenter än staten och därmed varit konkurrensutsatta. Också andra faktorer såsom de olika spelsegmentens storlek och inslaget av allmännyttig verksamhet har påverkat omregleringsarbetet.

I Danmark skapades de ”nya” typerna av licenser (vadhållning och onlinekasino) eftersom dessa var de två områden där det antogs att staten förlorade mest pengar till spelbolag som var verksamma utanför Danmark. För att begränsa effekterna av förändringen i poli-

tiken blev det befintliga licenssystemet kvar för alla andra typer av spel. Detta har lett till en fragmenterad spelmarknad med betydande skillnader i de regler som gäller för olika aktörer.

Dagens fördelning av den svenska reglerade spelmarknaden ser – i förenklad form – ut som följer.

Tabell 27.1 Dagens reglerade spelmarknad

Tillstånd från regeringen	Svenska Spel – ensamrätt (eller delad ensamrätt)	ATG	Ideell sektor – ensamrätt (eller delad ensamrätt)	Alla som uppfyller kraven
Landbaserade kasinon i därför avsedd lokal	X			
Spel på värdeautomater	X			
Lotteri och nummerspel; online och landbaserat	X			
Vadhållning på sport; online och landbaserad	X			
Vadhållning på hästar; online och landbaserad		X		
Virtuella spel		X		
Tilläggs spel; t.ex. Boost och Joker	X	X		
Poker online	X			
Lokalt poolspel på hästar			X	
Tillstånd från Lotteri- inspektionen m.fl.				
Lotteri och bingo; online och landbaserat			X	
Restaurangkasino				X
Spel på varuspelsautomater				X
Spel på fartyg i internationell trafik				X

Källa: Lotteriinspektionen

Som tidigare framgått innebär förslaget till spellag att det fortsättningsvis kommer att finnas nio typer av licenser:

Spellicenser

- Statligt spel
- Spel för allmännyttiga ändamål
- Onlinespel
- Vadhållning
- Landbaserat kommersiellt spel
- Spel på fartyg i internationell trafik

Andra licenser

- Licens för spelprogramvara
- Licens för tillverkning av penning- och värdeautomater
- Licens för innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater

Fördelningen av spelmarknaden enligt utredningens förslag ser – i förenklad form – ut som följer:

Tabell 27.2 Den föreslagna fördelningen av spelmarknaden

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	

Spel	Licens från Spelmyndigheten	Svenska Spel – ensamrätt (eller delad ensamrätt)	Alla spelföretag som uppfyller kraven	Ideell sektor – ensamrätt (eller delad ensamrätt)
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	
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	

27.2.1 Statens fortsatta roll

Utredningens förslag: Ett statligt företag som har licens enligt spellagens (2018:000) bestämmelser för statligt spel (4 kap.) kan inte få licens till andra spel enligt spellagen.

Regeringen bör utarbeta och genomföra ägarpolitiska åtgärder som underlättar genomförandet av en omreglerad spelmarknad.

Utredningens bedömning: Värdet på Svenska Spel påverkas inte på ett genomgripande sätt av den föreslagna omregleringen.

En programlagd avyttring av den del av Svenska Spel som inte erbjuder spel med ensamrätt bör genomföras.

27.3 Allmänna utgångspunkter

Bra konkurrens spelar en avgörande roll för dynamik och tillväxt i den svenska ekonomin. Fungerande konkurrens främjar en effektiv produktion och resursfördelning. Konkurrens bidrar också till att öppna marknader, gynnar etablering av nya företag och utveckling av innovativa produkter.

Den effektiva konkurrensen leder till lägre priser eller till produkter med högre kvalitet för konsumenter och andra köpare. Det innebär också en ökad service och större valfrihet samt möjligheter för konsumenter att påverka utbudet av varor, tjänster och andra nyttigheter. Om konkurrensen skadas drabbar det medborgarna och konsumenterna ekonomiskt.

Konkurrensreglerna bygger på erfarenheten att vissa konkurrensbegränsande beteenden är skadliga och därför ska vara förbjudna. De nuvarande konkurrensreglerna har utformats med EU-rätten som förebild.

Konkurrenspolitikens fokus är konsumentnyttan. När företag överträder de konkurrensrättsliga reglerna och därmed otillbörligt sätter konkurrensen ur spel försämras konsumenternas välfärd genom att utbudet minskar, priserna blir högre och kvaliteten lägre än vad som skulle ha gällt vid en fungerande konkurrens.

Ju större och mer dominerande ett företag är, desto större ansvar har det att visa hänsyn och inte missbruka sin maktposition. Förbudet mot missbruk av dominerande ställning syftar till att hindra

att starka aktörer missbrukar sin position för att sätta konkurrensen ur spel och därmed också skada konsumenterna.

En av Konkurrensverkets viktigaste uppgifter är att bevaka att de företag som sedan länge har marknadsmacht inte skadar den framväxande konkurrensen genom att hindra utveckling, innovation eller effektivisering. Ofta rör det sig om företag som tidigare skyddats av statliga monopol och regleringar.¹

27.4 Staten och Svenska Spel

Enligt nu gällande ägaranvisning för Svenska Spel ska bolaget

- a) tillgodose konsumenternas efterfrågan på attraktiv spelverksamhet;
- b) inom ramen för ett socialt ansvarstagande kunna tillhandahålla sådana spelformer som kan bedömas medföra risker av social karaktär, när det bedöms kunna stävja illegalt spel i okontrollerade former;
- c) vara ett trovärdigt men samtidigt attraktivt alternativ till i första hand okontrollerad spelverksamhet;
- d) beakta sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen när spelformer utvecklas och i verksamheten i övrigt;
- e) eftersträva en väl utbyggd service såväl i storstad som i glesbygd;
- f) i sin marknadsföring ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande.

27.5 Värdet på Svenska Spel innan och efter en omreglering

27.5.1 Genomförandet

Utredningen har gett Carnegie Investment Bank AB (Carnegie) i uppdrag att bedöma värdet på Svenska Spel i nuläget och efter en tänkt omreglering. Det bör framhållas att utredningen – med hän-

¹ Alla vinner på bättre konkurrens. Information från Konkurrensverket, december 2015.

syn till Svenska Spels affärsförhållanden – inte begärt en skriftlig redovisning av uppgifter som kan antas leda till skada för bolaget om de röjs. Av denna anledning har därför t.ex. uppgifter om värdet och påverkan per spelsegment inte skriftligen redovisats till utredningen.

Carnegie har vid bedömningen av värdet av Svenska Spel per den 21 september 2016 utgått ifrån två perspektiv, Fas 1 och Fas 2 ("Värderingsanalysen").

- Utgångspunkter för Fas 1: Värdering av Svenska Spel baserat på befintlig verksamhet och befintlig regleringsmiljö.
- Utgångspunkter för Fas 2: Värdering av Svenska Spel baserat på en bedömd omreglering och vissa vidtagna åtgärder av Svenska Spel.

Inför värderingen av Svenska Spel har Carnegie bl.a. tagit del av viss offentlig information samt annan verksamhetsrelaterad och finansiell information avseende Svenska Spel (inklusive koncernårsredovisningar för verksamhetsåren 2013, 2014 och 2015) samt vissa finansiella prognoser och annan information och data som Svenska Spels ledning tillhandahållit eller diskuterat med Carnegie (inklusive Svenska Spels årsredovisningar per dotterbolag, affärsplan och framåtblickande prognoser per spel och kanal, extern värdering av fastighet samt material kring Svenska Spels strategi). Vidare har Carnegie haft diskussioner med ledande befattningshavare i Svenska Spel gällande bolagets verksamhet, finansiella ställning och framtidsutsikter.

Carnegie har utan att göra en oberoende verifiering förlitat sig på att den finansiella och övriga information och data som är allmänt tillgänglig eller som tillhandahållits av Svenska Spel eller som diskuterats med Carnegie, och som legat till grund för Värderingsanalysen, i allt väsentligt är korrekt samt att ingen information av väsentlig betydelse för bedömningen av Svenska Spels intjäningsförmåga eller för Carnegies bedömning i övrigt utelämnats.

Vid Carnegies analys av värdet av Svenska Spel har Carnegie antagit att Finansiella prognoser och annan information och data som Svenska Spel tillhandahållit till – eller på annat sätt låtit granskats av eller diskuterats med Carnegie – har upprättats på rimliga grunder och att dessa återspeglar de för närvarande bästa tillgängliga estimaten och bedömningarna tillgängliga för Svenska Spels ledning avseende Svenska Spels framtida ekonomiska resultat och andra

frågor som omfattas därav. Vidare har Carnegie antagit att de finansiella resultat som återspeglas i de finansiella prognoserna samt annan information och data som ligger till grund för utlåandet kommer att förverkligas vid angivna tidpunkter och till angivna belopp.

Carnegie har inte genomfört någon s.k. due diligence för att kontrollera riktigheten av den information som erhållits eller granskats. Carnegie har inte gjort någon oberoende värdering eller bedömning av tillgångar och skulder (eventualförpliktelser, utanför balansräkningen eller av annan karaktär) avseende Svenska Spel. Carnegie har inte heller genomfört någon fysisk besiktning eller undersökning av fastigheter eller tillgångar som tillhör Svenska Spel.

Carnegies utlåtande är baserat på nu rådande marknadsmässiga, ekonomiska, finansiella och andra förhållanden samt sådan information som tillhandahållits per den 21 september 2016. Förändringar i angivna förutsättningar eller information kan påverka Värderingsanalysen.

Carnegies utlåtande har tillhandahållits som information till och underlag för Spellicensutredningen i analysen av vilka konsekvenser en omreglering av spelmarknaden får för värdet av Svenska Spel.

27.5.2 Avgränsningar

Carnegie har endast beaktat finansiella aspekter för Svenska Spel vid upprättandet av utlåandet. Carnegie har således inte beaktat t.ex. sociala och tekniska aspekter vid värderingen. Carnegie har inte erhållit information om hur Svenska Spel avser att hantera nuvarande produktkategorier och segment vid en omreglering av spelmarknaden. Carnegie har inte heller tagit hänsyn till eventuella nya affärsområden för Svenska Spel till följd av omreglering annat än en etablering av onlinekasino i Fas 2.

Svenska staten har teoretiskt sett tre olika intäktskällor från Svenska Spel: i) Utdelningar från Svenska Spel, ii) Bolagsskatt från Svenska Spel, iii) Spelskatt på spel från Svenska Spel vid en omreglering. I Värderingsanalysen har Carnegie antagit att Svenska Spel betalar bolagsskatt i Fas 1 och Fas 2 för att efterlikna den finansiella profilen med andra bolag på marknaden. Carnegies Värderingsanalys beaktar endast värdet av Svenska Spel vilket inte inbegriper värdet av skatteintäkter från bolagsskatt och skatt på spel.

27.5.3 Generella antaganden

Värderingsanalysen tar avstamp i ett externt perspektiv, dvs. vad en annan aktör/marknaden skulle kunna vara villig att betala för Svenska Spel. Vidare bygger analysen på antagandet att Svenska Spel går att värdera och sälja som separata affärsområden i en s.k. SOTP-analys ("Sum-of-the-parts") och att en direkt jämförbarhet med omregleringar i andra länder är begränsad, men att vissa slutsatser ändå kan dras. Utformningen av en omreglering och effekterna av den samma baseras på information från Spellicensutredningen samt från ett antal marknadsaktörer aktiva inom spelmarknaden i Sverige.

27.5.4 Värderingsantaganden

Carnegie har i Värderingsanalysen utgått från finansiell information från Svenska Spel för åren 2013–2018 samt information som framkommit vid diskussioner med företrädare för Svenska Spel, ett antal marknadsaktörer inom spelmarknaden i Sverige samt aktieanalytiker på Carnegie. Carnegie har härefter gjort en bedömning av Svenska Spels finansiella utveckling för perioden 2019–2022.

Avkastningskravet som används per den 21 september 2016 i Fas 1 är högre än avkastningskravet i Fas 2 p.g.a. osäkerheten om och hur en omreglering kommer utformas och implementeras.

Svenska Spel antas i Fas 1 och Fas 2 betala svensk bolagsskatt och i Fas 2 även spelskatt.

27.5.5 Tillvägagångssätt vid värderingen av Svenska Spel

I Svenska Spels nuvarande rapporteringsstruktur finns det spelformer inom respektive kategori som väsentligt skiljer sig åt avseende tillväxtpotentialer (bl.a. p.g.a. distributionskanaler) och lönsamhetsmarginal. Därtill kommer avkastningskravet att skilja sig åt mellan olika spelformer eftersom dessa bedöms påverkas olika vid en omreglering. Carnegie har därför valt att bryta ned Svenska Spels resultat- och balansräkning till spelsegment per spelform (t.ex. lotter) och kanal (t.ex. ombud eller online), och för varje område applicerat specifika antaganden för tillväxt, lönsamhet och avkastningskrav. Segmenten som tillsammans utgör Svenska Spel är Lotter (ombud),

Lotter (online), Nummer (ombud), Nummer (online), Sportspel (ombud), Sportspel (online), Poker (online), Vegas, Casino Cosmopol och Kasino (online), varav den sistnämnda endast har ett värde i Fas 2.

Varje område har sedan värderats utifrån tre värderingsmetoder: nuvärdesberäkning av framtida kassaflöden, värderingsmultiplar för jämförbara noterade bolag samt värderingsmultiplar för jämförbara transaktioner.

För att estimeras Svenska Spels framtida utveckling och resultaträkning i Fas 2 har Carnegie utgått från marknadsantaganden för Fas 1, utvärderat olika omregleringsstrukturer och utfall från liknande omregleringar i andra länder och slutligen bedömt effekten per spelsegment.

27.5.6 Bedömt värde av Svenska Spel

Mot bakgrund av ovannämnda faktorer bedömer Carnegie att värdet av Svenska Spel per den 21 september 2016 uppgår till följande:

- Värdet av Svenska Spel i Fas 1 uppgår till cirka 60–68 miljarder kronor.
- Värdet av Svenska Spel i Fas 2 uppgår till cirka 60–63 miljarder kronor (inklusive etablering av onlinekasino).

Känslighetsanalys

Val av avkastningskrav, evig tillväxt, spelskatt och bolagsskatt har en väsentlig påverkan på värdet av Svenska Spel i en kassaflödesvärdering. Nedan exemplifieras skillnader i värde vid förändringar av dessa fyra parametrar i Fas 2:

- En ökning av avkastningskravet i en kassaflödesanalys med en procentenhet påverkar, allt annat lika, värdet på Svenska Spel negativt om 9,3 miljarder kronor.
- En minskning av evig tillväxt i en kassaflödesanalys med en procentenhet påverkar, allt annat lika, värdet på Svenska Spel negativt om 5,9 miljarder kronor.

- En ökning av skattesatsen på spelskatt med en procentenhet påverkar, allt annat lika, värdet på Svenska Spel negativt med 1,0 miljarder kronor.
- En minskning av bolagsskatt i en kassaflödesanalys med en procentenhet påverkar, allt annat lika, värdet på Svenska Spel positivt om 0,8 miljarder kronor.

27.6 Utredningens bedömning

Värdet av Svenska Spel

Värderingen av Svenska Spel har inte skett med utgångspunkt i enbart utredningens förslag eftersom detta inte till fullo var känt när värderingen slutfördes. Det som skiljer utredningens förslag från grundansatsen i den gjorda värderingen gäller nummerspel. I sin värdering har Carnegie till nummerspel räknat produkterna Lotto, Joker, Eurojackpot, Keno, Keno Express, Pick'n Click, Bingo online och Vikinglotto. Carnegie har för denna produktgrupp jämfört två scenarier, dels ett där omregleringen omfattar både onlinespel och ombudskanalen, dels ett där onlinespel och ombudskanalen förblir oförändrat. I det första scenariot blir värdeförändring online +500 miljoner kronor och värdeförändringen ombud -3,6 miljarder kronor. Nettoeffekten för värdet av Svenska Spel är enligt detta scenario således negativt med cirka 3,1 miljarder kronor, vilket får anses vara en materiell summa även i detta perspektiv. I det andra scenariot påverkas inte värdet för vare sig onlinespel eller ombud.

Scenario ett förutsätter emellertid att alla nummerspel blir tillgängliga för licens. Så är inte fallet eftersom andra spelföretag (spel för allmännyttiga ändamål undantagna) endast kan få licens för bingo online och för lotterier/nummerspel som tilläggsspel i vadhållning. I praktiken innebär detta att, vid sidan av bingo online, det som spelföretagen kan få erbjuda är spel av typen Joker. Det anförda innebär att värdeförändringen inte kommer att bli så stor som den skulle ha blivit om alla nummerspel kunde erbjudas i fri konkurrens.

Utredningen bedömer därför att dess förslag inte påverkar det av Carnegie uppskattade värdet enligt Fas 2 på ett mer genomgripande sätt. Det bör noteras att Carnegie vid sin värdering utgått ifrån att Svenska Spel kommer att erhålla licens för kasinospel online vilket

närmast får ses som en självklarhet. Däremot är det svårt att förutse vilka andra spelprodukter företaget kan komma att erbjuda. Det måste vidare noteras att värdet självfallet påverkas av den marknadsandel som Svenska Spel kan uppnå och – som nämnts ovan – att en ökning av skattesatsen med en procentenhet påverkar, allt annat lika, värdet av Svenska Spel negativt med 1,0 miljarder kronor (Carnegie har räknat med en skattesats om 20 procent så med utredningens föreslagna 18 procent skulle då värdet påverkas positivt med 2 miljarder kronor).

Separation av Svenska Spel

Utredningen har i kapitel 12 kommit fram till att licens för att tillhandahålla och anordna spel på landbaserade kasinon i därför avsedd lokal, värdeautomater och lotterier, förutom bingo, endast får ges till ett företag som ägs av staten (4 kap. 1 § spellagen). Vad som nu sagts hindrar dock inte att licens ges till lotterier för allmännyttiga ändamål enligt 5 kap. 1 och 2 §§ spellagen eller som tilläggsspel i onlinespel (6 kap. 1 § andra stycket). Licens för vadhållning får också omfatta lotteri för att avgöra avbrutna vadhållningsobjekt eller om lotteriet endast erbjuds som tilläggsspel till vadhållningen (7 kap. 1 § tredje stycket).

Av EU-rättsliga och konkurrensrättsliga skäl bör – om möjligt – ett statligt företag som har ensamrätt att bedriva visst spel inte samtidigt bedriva verksamhet på det direkt konkurrensutsatta spelområdet. Utredningens utgångspunkt är att de delar av Svenska Spel som agerar med stöd av den exklusiva licensen och den konkurrensutsatta delen av företaget strikt ska åtskiljas. Detta inte minst för att undvika korssubventionering och för att inte rubba konkurrensneutraliteten.

Som ett första led i denna åtskillnad bör det således slås fast i spellagen att ett statligt företag som har licens enligt spellagens bestämmelser för statligt spel (4 kap.) inte kan få licens till andra spel enligt spellagen. En sådan bestämmelse återfinns i 4 kap. 2 § spellagen. Det sagda innebär att den del av Svenska Spel som har ensamrätt att bedriva kasino i därför avsedd lokal (Casino Cosmopol), spel på värdeautomater och lotterier (delad ensamrätt med spel för allmännyttiga ändamål) inte samtidigt kan få en licens för vadhållning eller

onlinespel. Vilka konsekvenser detta bör få i praktiken berörs i det följande.

Förutsättningar för en väl fungerande marknad

Genomförandefasen – dvs. övergången från ett system med ensamrätter med ett betydande inslag av statligt ägande och kontroll till en spelmarknad med flera spelföretag i konkurrens – får enligt utredningens bedömning en central betydelse.

Staten behärskar tre väsentliga instrument inför kommande omreglering och det påföljande genomförandet:

1. Föreslå den författningsreglering som ska gälla för en omreglerad spelmarknad.
2. Utöva ägarpolitik gentemot det statligt ägda Svenska Spel.
3. Kontrollen av ATG.

Det är instrument nr 2 som nu bör behandlas.

Utredningen finner det angeläget att uppmärksamma förutsättningarna för en effektiv transformationsperiod, dvs. från den tidpunkt då de nya författningarna införs anpassat för en fleraktörsmarknad men där Svenska Spel och ATG fortfarande – åtminstone i formell mening – i allt väsentligt är ensamma aktörer, till den tidpunkt då en rimlig fördelning av marknadsandelarna som korresponderar med regelverket har uppstått. Problemet med en eller två aktörer som har en sådan marknadsaktör kan i huvudsak riktas mot två håll i distributionskedjan:

Dels från spelföretag till kund. Valfriheten begränsas och kundens möjlighet att faktiskt nå alternativen begränsas då det är sannolikt att ett spelföretag med betydande marknadsandel fortsatt kommer att framstå som det enda alternativet.

Dels i leden bakåt mot ombudsledet. Ett spelföretag i samarbete med ett väl utvecklat ombudsnät, begränsar dynamiken och ger begränsat utrymme för konkurrerande aktörer.

När det gäller Svenska Spel har staten i sin ägarpolitik teoretiskt tre vägar att välja mellan:

Alternativ 1: Avstå från att lägga restriktioner på Svenska Spel och låta bolaget fortsatt agera utifrån ägardirektiv utan begräns-

ningar, aktiebolagslagen (2005:551) och i enlighet med de nya bestämmelserna för den omreglerade spelmarknaden. Detta innebär att staten förlitar sig på att etablerade konkurrensvårdande institutioner som Konkurrensverket, med de legala medel som står till buds, bevakar att Svenska Spel inte utnyttjar sin dominerande ställning på marknaden.

Alternativ 2: Via restriktiva ägardirektiv, under en period där nya aktörer etableras, aktivt begränsar Svenska Spels handlingsutrymme att starta nya försäljningsställen eller på annat sätt agera så att det försvårar konkurrenters inträde på marknaden, och/eller att genom sitt inköpsagerande snedvrider konkurrensen.

Alternativ 3: Via ett strukturerat avyttringsförfarande av delar av Svenska Spel underlätta marknadsinträdet för nya aktörer, definiera Svenska Spels initiala marknadsandel och därmed tämligen omgående erhålla en pluralistisk aktörssituation och tillåta den nya författningsregleringen att slå igenom på marknaden. Där ska i princip samma villkor gälla för Svenska Spel som för andra spelföretag.

Alternativ 1: Inga åtgärder visavi Svenska Spel

Alternativet att inte vidta några ägaråtgärder visavi Svenska Spel ser utredningen som svårförenligt med direktivens intentioner att etablera en spelmarknad med konkurrens. Flera av utredningens förslag skulle inte fungera effektivt i denna situation och detta trots att det redan i nuläget råder hård konkurrens på spelmarknaden. Hit hör bl.a. förslagen om insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent. Det behövs exempelvis flera oberoende spelföretag om konsumenterna ska få del av lägre priser, men med en hög grad av konsumentskydd.

Utredningen bedömer att det i detta alternativ är osäkert om nya aktörer kommer att vara villiga att etablera sig på den svenska spelmarknaden genom ett licensförfarande. Svenska Spel kommer bl.a. att förfoga över ett stort ombuds nät och har ett mycket inarbetat varumärke. För potentiella konkurrerande spelföretag riskerar Svenska Spels försteg därmed att framstå som en riskfylld och resurskrävande etableringsprocess. Särskilt gäller detta mindre aktörer. Härtill kommer också kostnaderna för de spelansvarsåtgärder som behöver implementeras.

Alternativ 2: Inskränka Svenska Spels rörelsefrihet under en övergångsperiod

Om ägaren staten i sina verksamhetsavtal lägger restriktioner på Svenska Spel skapas rådrum för nya spelföretag att bygga upp sin leveransstruktur från grunden, s.k. greenfieldingstrategi. Nödvändiga restriktioner att lägga på Svenska Spel vid en sådan handlingsstrategi skulle kunna vara:

- Hinder mot nyetablering av ombud. I kraft av marknadsandel och volym skulle en sådan etablering dra undan de kommersiella förutsättningarna för andra aktörer.
- Hinder mot användning av gemensam kunddatabas, spelsystem, webbplats och marknadsföring m.m. mellan de spelområden som drivs med ensamrätt respektive i fri konkurrens.
- Hinder mot nya internationella samarbeten.
- Hinder mot att försvåra för personal att pröva anställning hos konkurrenter.

Nya aktörer får därmed en tid inom vilken de kan etablera sig på den svenska marknaden och där den dominerande aktörens affärsutvecklingsmöjligheter hålls tillbaka av ägaren staten. Under denna tid kan nya aktörer bygga upp verksamheten genom att söka licens, förvärva eller hyra lämpliga lokaler, rekrytera personal, etablera affärsrelationer med leverantörer, bygga organisation och trimma IT-system samt marknadsföra sig mot kund. En etableringsstrategi som denna, ”greenfielding”, kan också omfatta förvärv av pågående spelverksamhet. Möjligheten att rekrytera specialister kan vara en nyckelfaktor till framgång.

Greenfieldingstrategin tillämpas vanligen där inga objekt finns att förvärva men där lönsamhetspotentialen på marknaden ändå motiverar att ta de relativt höga inträdeskostnaderna och de risker strategin medför. Det måste framhållas att de presumtiva licenshavarna i väldigt hög utsträckning redan finns på den svenska spelmarknaden. De börjar i de flesta fall sannerligen inte från ”noll”.

Utredningen gör bedömningen att alternativ två – sett isolerat – inte tillräckligt effektivt leder fram till en fungerande aktörsbalans på marknaden. Detta innebär att restriktionerna på Svenska Spel måste bibehållas under överskådlig tid med en uppenbar risk att bola-

get passiviseras, att bolaget förlorar nyckelpersoner och att lönsamheten successivt försämras.

Alternativ 3: Avyttring av delar av Svenska Spel

I detta alternativ genomför staten/ägaren en programlagd avyttring av delar av Svenska Spel vars syfte är att understödja genomförandet av de uttryckta mål som ligger bakom omregleringen. Även andra mål kan styra en avyttringsprocess.

Instrumentet att införa nya författningar för en omreglerad marknad används tillsammans med ägarmakten för uppdelning av den i inledningsskedet enda aktören, med initial dominans på marknaden, för att underlätta etablering av en ur konkurrenssynpunkt fungerande struktur.

Hur en programlagd process bör läggas upp får analyseras och formas av ägaren i särskild ordning. Utredningen är av den uppfattningen att det skulle påskynda etableringen av en spelmarknad med en mångfald av aktörer om avyttringsprocessen koordinerades med införandet av utredningens förslag.

Utredningen vill peka på några kritiska faktorer som skulle kunna beaktas i en sådan analys:

- Bör Svenska Spels marknadsandel begränsas initialt?
- Hur kan en rimlig andel små spelföretag ges ett inträde på marknaden, givet större aktörers intresse och betalningsförmåga?
- Hur kan samhällsvillkor kopplas till avyttringsprocessen såsom t.ex. ansvar för att upprätthålla driften av Svenska Spels verksamhet på Gotland?
- Hur värderas Svenska Spel i samband med olika avyttringsalternativ?
- Hur ska nya ägardirektiv formas för Svenska Spel och ska dessa innehålla fortsatta säråligganden för den statligt ägda aktören?

Slutsatser

Utredningen menar att det såväl ur ett konsumentperspektiv som ur ett marknadsdynamiskt perspektiv, där konkurrenters och ombuds affärsförutsättningar beaktas, är rekommendabelt att på något sätt kontrollera Svenska Spels annars dominerande ställning i samband med att det nya regelverket för spelmarknaden börjar tillämpas.

Om den föreslagna modellen för ett licenssystem accepteras i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet är det enligt utredningens mening nödvändigt med vissa åtgärder för att omregleringen inte ska misslyckas. Detta gäller framför allt i förhållande till den långsiktiga hållbarheten och EU-rätten.

Att konkurrensneutraliteten måste iakttas innebär inte att alla har samma utgångsläge eller förutsättningar när omregleringen väl genomförs.

Men villkoren ska vara lika för alla. Några grundsatser kan skönjas. De rör förhållanden som också uppstod i Danmark och som de danska spelbolagen menar har varit den kanske största bristen i den danska omregleringen.

Av 4 kap. 2 § spellagen framgår att ett statligt företag som har licens enligt 4 kap. inte kan få licens till andra spel enligt spellagen. Bestämmelsen är en konsekvens av att ett sådant företag ges ensamrätt till licenser för de spel som anges i 4 kap. 1 § spellagen.

Det bör, i varje fall initialt, vara tillåtet för Svenska Spel att t.ex. genom ett holdingbolag äga de två separerade delarna. Åtminstone spellagens krav på att det inte får vara samma företag som, vid sidan av en licens för statligt spel, har en licens för vadhållning eller online-spel, är då uppfyllt. Men detta kan inte anses tillräckligt.

Staten bör tillse att företagen inte delar samma kunddatabas. I praktiken innebär det att de kunder som spelar på vadhållning ”förs över” till det bolag som verkar inom fri konkurrens, medan t.ex. lottköpare förs över till företaget med de exklusiva rättigheterna. För det fall en spelare så att säga spelat i båda ”lådorna” bör dock båda bolagen tillåtas att använda uppgifterna. Att användningen av kunddatabaser är särskilt viktig framgår bl.a. av ett fall från Belgien. Det nationella statliga lotteriet i Belgien har monopol på att anordna lotterier för allmänheten. Sedan år 2013 anordnar det nationella statliga lotteriet också sportvadhållning under varumärket Scoore. Genom att använda uppgifter i sitt kundregister för att skicka e-postmed-

delande om lanseringen av Scoore fann den belgiska konkurrensmyndigheten att det nationella statliga lotteriet hade brutit mot konkurrensreglerna. Enligt myndigheten hade kunddatabasen byggts upp genom ett monopol och ett motsvarande register kunde inte byggas upp av konkurrenterna inom rimlig tid och till rimliga kostnader. I september 2015 beslutade därför konkurrensmyndigheten att det nationella statliga lotteriet skulle betala en sanktionsavgift på 1,2 miljoner euro.

Inledningsvis blir det av flera skäl svårt att hävda att Svenska Spels separerade delar inte ska få använda t.ex. en gemensam webbplats. Först måste frågor om teknik, spelkonton, rätt till varumärke m.m. lösas. På sikt bör emellertid en åtskillnad ske också här, om inte mycket starka skäl talar för något annat.

De olika delarna av Svenska Spels tekniska system är djupt integrerade med varandra. Spelsystem, ombudsterminaler m.m. utgör alla komponenter i denna integration. Det bör ankomma på ägaren att vidta åtgärder som främjar en separering också i detta avseende. Detta är viktigt, inte minst om den del av företaget som verkar i fri konkurrens ska avyttras i framtiden.

Under alla förhållande bör staten säkerställa att medel inte flyttas mellan företagen i syfte att användas för olika slags korssubventionering. Särskilt gäller detta marknadsföring, där villkoren för det statliga bolag som verkar med licens enligt 4 kap. spellagen föreslås bli olika i förhållande till andra spelföretag (se avsnitt 11.3 och 11.4). Det är naturligtvis också centralt att Svenska Spels interna organisation utformas på ett sätt som inte motverkar syftet med separationen.

Vid sidan av dessa åtgärder som ägaren kan vidta blir Konkurrensverkets roll helt avgörande. Utredningen har i avsnitt 28.5 pekat på den särskilda uppföljning som i detta avseende kan göras av Konkurrensverket och Spelmyndigheten.

Det ligger ett stort ansvar på Konkurrensverket att följa upp vidtagna åtgärder så att målet med konkurrensneutralitet uppfylls.

Avyttring av delar av Svenska Spel

Det kan knappast sägas vara en huvuduppgift för staten att erbjuda spel till medborgarna. Som framhållits i kap. 4 finns det dock en politisk logik på spelområdet som skiljer sig från andra sektorer. Att detta bl.a. leder till att staten – för att begränsa de negativa konsekvenserna av spel – vill och bör begränsa marknadstillträdet till vissa spelsektorer är naturligt. I den nuvarande svenska situationen skulle en marknad med helt fri konkurrens leda till konsekvenser som inte går att förutse och sannolikt leda till att spelandet skulle hamna på allt annat än rimliga nivåer. Att ett statligt bolag som driver spelverksamhet med exklusiva rättigheter kan och måste ta särskilda hänsyn är naturligt.

Ett statligt spelföretag som verkar i direkt konkurrens med andra är däremot i princip som vilket annat spelföretag som helst. Särskilt i denna del ska licensmarknaden vara konkurrensneutral och så långt som möjligt ge alla spelföretag samma affärsmässiga förutsättningar (och begränsningar). Ett statligt spelföretag som verkar i fri konkurrens kan naturligtvis ta särskilda hänsyn, men om dessa i alltför hög grad avviker från konkurrenternas åtgärder kommer detta att skada bolaget.

Utredningen kan inte se att det finns annat än rent ekonomiska skäl för staten att driva ett spelföretag på en marknad med fri konkurrens. Det är naturligtvis tillåtet för staten att fortsatt verka på spelmarknaden också under denna premis. För att undvika, inte minst de konkurrensrättsliga problemen, rekommenderar utredningen ändå att staten avyttrar de delar av Svenska Spel som verkar på den del av marknaden som har fri konkurrens. Den danska regeringen har indikerat att man vill sälja den konkurrensutsatta delen av Danske Spil, Danske Licens Spil. Medan partier som stöder regeringen har uppgett att en sådan försäljning vore ”lika lätt som att knäppa med fingrarna”, har de danska socialdemokraterna hävdats att det är en dålig idé att göra sig av med en stabil intäktskälla på en marknad som troligen kommer att växa ännu mer i framtiden. Ännu har inget beslut i frågan tagits.²

² Danske Spil genererade en GGR på 4,7 miljarder DKK år 2015 där Danske Licens Spil stod för 33 procent (1,5 miljarder DKK) av den totala GGR:n. Bedömare har uppgett att prislappen för Danske Licens Spil bör ligga på mellan 3–5 miljarder DKK (Gambling Compliance, 11 april 2016).

Det ska konstateras 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.

Under förutsättning att tillräckliga åtgärder vidtas när det gäller åtskillnaden mellan Svenska Spels båda delar, dvs. den del med den exklusiva licensen och den del med de direkt konkurrensutsatta delarna, finns goda förutsättningar att det uppstår en marknadssituation med en ur konkurrensaspekt acceptabel och fungerande aktörsbild.

27.7 Staten och ATG

Utredningens förslag: Staten överlämnar kontrollen av ATG till ägarna.

ST och SG åtar sig att tills vidare svara för finansieringen av Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS).

På många marknader som öppnats för konkurrens är tillträde till infrastruktur/nödvändiga faciliteter och villkoren för detta avgörande för att konkurrensen ska fungera väl.³

Frågan om hur andra spelföretag ska få tillgång till dessa nödvändiga faciliteter har behandlats i avsnitt 10.6.6. Utöver de förhållanden som direkt har bäring på spelet har företrädare för Svensk Travsport (ST) och Svensk Galopp (SG) angett att ATG:s bolagsordning bör anpassas till ATG:s nya roll och att avtalet mellan staten och ST/SG bör anpassas till ”sportens” nya roll. Härutöver har angetts att ST tillsammans med SG, svarar för finansiering av HNS enligt särskilt avtal med staten.

27.7.1 ATG:s bolagsordning

Den sedan år 1999 gällande bolagsordningen för ATG anger att styrelsen ska bestå av elva ledamöter. Regeringen utser sex ledamöter. Övriga ledamöter väljs på ordinarie bolagsstämma, varvid ST nominerar fyra ledamöter och SG en ledamot. Regeringen utser bland

³ Se t.ex. Konkurrensverkets rapport Monopolmarknader i förändring (2004:13).

ledamöterna en ordförande. Som styrelsens beslut gäller den mening varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordförande eller, vid hans frånvaro, vice ordförande biträder (§ 7).

Upphör det avtal som gäller mellan staten och förbunden ST och SG (se nedan) utan att ett nytt avtal då träder i dess ställe, ska bolaget omedelbart träda i likvidation. Vid likvidation ska det belopp, med vilket bolagets behållna tillgångar överstiger summan av det inbetalade aktiekapitalet och eventuella övriga kapitaltillskott från aktieägarna, disponeras för trav- och galoppsporten på sätt regeringen, efter hörande av förbunden, beslutar (§ 15).

27.7.2 Avtalet mellan staten och förbunden (ST och SG)

Det nu gällande avtalet mellan staten och förbunden ST och SG gäller under perioden den 1 april 2016 t.o.m. den 31 december 2018.

Avtalets syfte är att reglera och spegla ansvarsförhållandena mellan den svenska staten, ST, SG och ATG. Förbunden sörjer för såväl tävlingsverksamheten och de sportsliga värdena i verksamheten som för trav- och galoppsportens utveckling i övrigt. ATG ansvarar för spelverksamheten och att ekonomiska resurser ställs till hästsportens förfogande för att säkerställa en långsiktig och positiv utveckling. Staten ansvarar för att genom beviljande av tillstånd verka för att bolaget ges förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag (§ 1).

ATG och förbunden har att verka för att trav- och galoppsporten inom landet ska kunna bedrivas på ett sådant sätt att de långsiktiga förutsättningarna för sportens utveckling och geografiska spridning tryggas. Därvid ska galoppsportens och de mindre travbanornas särskilda behov beaktas (§ 3). Ett gott djurskydd ska upprätthållas i verksamheten (§ 4).

ATG ska efter tillstånd av regeringen anordna vadhållning om pengar för allmänheten i samband med hästtävlingar. Bolaget har enligt beviljat tillstånd ensamrätt att anordna sådant spel i Sverige. Det åligger bolaget att tillse att formerna för vadhållningen är betryggande.

Bolaget ska beakta konsumenternas intresse av ett trovärdigt alternativ till i Sverige illegal spelverksamhet. En väl utbyggd service i såväl storstad som glesbygd ska eftersträvas.

Sociala skyddshänsyn ska prioriteras när spelformer utvecklas och i övrig verksamhet. Risken för bedrägerier och olagligt spel ska också beaktas. Maximal säkerhet i spelhanteringen ska eftersträvas. En effektiv och oberoende kontroll ska möjliggöras för tillsynsmyndigheten.

Bolaget ska i sin marknadsföring av verksamheten ha en ansvarsfull inriktning som också innebär ett socialt åtagande, i syfte att inte uppfattas som alltför påträngande (§ 8).

27.7.3 Finansieringen av Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS)

Av avtalet med staten följer att det under avtalsperioden årligen ska avsättas 50 miljoner kronor av ATG:s överskott från spelverksamheten för övergripande insatser av riksintresse för hästsektorn i Sverige. Dessa medel ska avsättas till HNS. Medlen ska fördelas enligt följande:

1. 6 miljoner kronor ska avse särskilda satsningar på barn- och ungdomsverksamhet inom hästsektorn,
2. 6 miljoner kronor ska avse särskilda satsningar på utvecklingsprojekt inom hästsektorn, varav 2 miljoner kronor ska avse främjande av avel och uppfödning,
3. 33 miljoner kronor ska avse utbildningsverksamhet, inklusive hästsportens ansvar för delfinansiering av hippologutbildningen och hovslagarutbildningen,
4. 5 miljoner kronor ska avse säkerställande av verksamheterna vid anläggningarna Wången, Strömsholm och Flyinge.

Av dessa medel får högst 6 miljoner kronor årligen användas för stiftelsens administration och förvaltning av medlen. De administrativa kostnaderna ska belasta samtliga utgiftsposter. I övrigt ska medlen oavkortat användas för sitt nämnda ändamål och fördelas allsidigt inom sektorn.

För att följa effekterna av detta avtal finns en referensgrupp med företrädare för förbunden, ATG, HNS, Finansdepartementet och Näringsdepartementet. Gruppen sammanträffar två gånger per år

och ska som utgångspunkt särskilt följa upp de satsningar som gjorts i enlighet med ovanstående.

27.8 Utredningens bedömning

ATG

Om den föreslagna modellen accepteras i den fortsatta beredningen innebär detta – om inga åtgärder vidtas – att staten kontrollerar tre spelföretag. Särskilt när det gäller ATG leder detta till särskilda problem.

Genom omregleringen faller statens grundåtagande enligt avtalet mellan staten och de berörda förbunden som innebär att staten ansvarar för att genom beviljande av tillstånd verka för att ATG ges förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag.

Regeringen blir med förslaget inte längre tillståndsmyndighet och Spelmyndigheten ska och kan i sin licensgivning inte ta några hänsyn som innebär att vissa spelföretag gynnas framför andra. Utredningsdirektiven anger inte heller att några särskilda förutsättningar ska gälla för just de spellicenser som kan komma att tilldelas hästsportens företag. Utredningens ställningstagande kan därför inte bygga på annat än rent spelrättsliga förutsättningar.

Om ATG, i överensstämmelse med vad som aviserats, vill expandera sin spelverksamhet till annat än spel på hästar, t.ex. sportvadhållning, leder detta till att företaget kommer att konkurrera med bl.a. Svenska Spel. Staten kommer då på ett sätt att konkurrera med sig själv. Detta blir i en marknadssituation som den nu aktuella direkt olämpligt.

ATG är inte ett statligt ägt bolag. Detta medför en begränsning av vilka åtgärder som kan föreslås.

Den föreslagna licensmodellen innebär att hästsporten har möjlighet att sälja vissa rättigheter (ljud, bild, tillgång till banor och sportdatabas m.m.) till andra spelföretag. Detta ska ske på konkurrensneutrala och icke-diskriminerade villkor. Att dessa rättigheter ska säljas av ett spelföretag som direkt konkurrerar med köparna är inte heller optimalt. Det blir också svårt att tänka sig bra sponsorsarbeten om spelföretagen, direkt eller indirekt, tvingas sponsra en konkurrent (ATG).

För att undvika situationer som dessa har ST och SG lämnat en avsiktsförklaring som innebär att ATG blir ett ”rent” spelföretag och vidare att t.ex. sportdatabasen flyttas från ATG till ”sporten”, ST/SG:s nuvarande avtal med banorna om exklusiv rätt till ljud- och bild från tävlingar bibehålls/förstärks och avtalet mellan ST/SG och ATG om ljud- och bildrättigheter sägs upp.

Enligt den bedömning som har framförts av företrädare för ST och SG samt ATG tar denna separation ungefär sex månader att genomföra.

Utredningen kan för sin del inte dra någon annan slutsats än att staten bör uppmuntra och stödja de föreslagna åtgärderna. Genom dessa bryts ”intimiteten” mellan sporten och spelet på ett ändamålsenligt och konkurrensneutralt sätt. Åtgärden bör också medföra att spelsäkerheten i någon mån förstärks eftersom sporten kan upprätthålla en tydlig gränsdragning till spelet i förhållande till alla spelföretag.

Slutsatsen för utredningens del blir även att staten i den uppkomna situationen inte längre behöver behålla ett bestämmande inflytande över ATG. Trav- och galoppsportens utveckling inkl. bl.a. avel och uppfödning, registrering enligt uppdrag från Jordbruksverket, ungdomsverksamhet, utbildning, centrala servicefunktioner för och ekonomisk kontroll av banor m.m. löses i vart fall inte på bästa sätt inom ramen för den föreslagna licensmodellen. Efter en anpassning av ATG:s bolagsordning som måste anpassas till ATG:s nya roll bör staten därför kunna släppa sitt inflytande över ATG.

HNS

Företrädare för ST har till utredningen uppgett att man, i ett avtal med staten, är beredd att tillsammans med SG svara för finansiering av HNS. Måhända ska detta uppfattas som att villigheten att finansiera HNS är beroende av att alla, eller i varje fall de flesta, av sportens övriga framförda önskemål uppfylls.

Utredningen kan inte finna annat än att detta ”erbjudande” bör accepteras av staten. Det finns naturligtvis ingen garanti för att ett sådant åtagande av nuvarande företrädare för ST och SG inte sägs upp av t.ex. en ny föreningsstyrelse. För att skapa en något större

långsiktighet bör ett sådant avtal ingås tills vidare, med en uppsägningstid på, förslagsvis, fem år.

Alternativet vore att staten svarar för finansieringen av HNS. Detta kan då ske genom en särskild eller höjd skatt för de spelföretag som erbjuder vadhållning på hästar. Även om det inte krävs något avsevärt skatteuttag för att få in motsvarande 50 miljoner kronor blir det emellertid ändå differentierade skattesatser i förhållande till andra likartade spel (t.ex. sportvadhållning), något som återigen aktualiserar statsstödsproblematiken. Härtill kommer att ATG med sin dominans på denna del av marknaden ändå skulle få bära den absoluta merparten av denna kostnad. Det är då riktigare att ST och SG redan från början får finansiera HNS som ju gagnar den egna sporten. Att utrymme för detta bör finnas framgår av avsnitt 10.6.6 och kapitel 26.

28 Lotteriinspektionens ansvarsområde och organisation

28.1 Utredningsdirektiven

I utredningens direktiv anges att i samband med att ett licenssystem införs bör ansvaret för utfärdandet av licenser och utövandet av tillsyn över de anordnare som fått licenser centraliseras till Lotteriinspektionen. Denna myndighet bör också få rätt att meddela föreskrifter och uppställa de villkor som är nödvändiga samt att återkalla licenser. Det är viktigt att förutsättningarna för licensgivningen blir tydliga och kan tillämpas på ett öppet, icke-diskriminerande och förutsebart sätt.

Vidare anges i direktiven att Lotteriinspektionen bör få en tydlig uppgift och effektiva verktyg för att kontrollera spelmarknaden. Ett brett kunnande bör samlas på myndigheten som kan leda till enhetlighet i licensgivningen och en ändamålsenlig och enhetlig tillsyn. Lotteriinspektionens olika roller, dvs. dess ansvar för såväl tillståndsgivning som tillsyn över att marknadens aktörer följer regleringens bestämmelser och myndighetens beslut, bör utvärderas som ett led i övervägandena kring hur myndighetens uppdrag bör formuleras vid införandet av ett licenssystem.

Utredaren ska mot denna bakgrund överväga hur arbetet i Lotteriinspektionen bör förändras vid införandet av ett licenssystem och lämna förslag till en ny instruktion för myndigheten samt till hur verksamheten vid myndigheten bör finansieras.

Frågan om hur myndighetens verksamhet finansieras i dag redovisas i detta kapitel, medan den framtida finansieringen behandlas i kapitel 24.

28.2 Beskrivning av Lotteriinspektionen

28.2.1 Uppgifter och mål

Lotteriinspektionen är en myndighet under Finansdepartementet, som enligt sin instruktion¹ är en förvaltningsmyndighet för frågor om spel och lotterier. Utöver det som följer av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355) har Lotteriinspektionen enligt instruktionen till uppgift att

- svara för en enhetlig tillämpning av lagen om anordnande av visst automatspel, lotterilagen och kasinolagen samt för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över att lagstiftningen följs,
- följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt, samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet,
- främja allmän kännedom om spel- och lotterilagstiftningen,
- verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet,
- vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och
- utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån.

De mål som regeringen har fastställt för verksamheten anges i Lotteriinspektionens regleringsbrev. 2016 års mål återges i faktarutan nedan.

¹ Förordning (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen.

- Kontroll- och tillsynsverksamheten ska leda till en hög säkerhet i all spel- och lotteriverksamhet.
- Verksamheten ska bidra till ett minskat utbud av illegal spel- och lotteriverksamhet.
- Myndighetens föreskrifter ska bidra till ett gott konsument-skydd.
- Tillståndsgivningen ska ge förutsättningar för en väl fungerande spelmarknad samt minimera riskerna för sociala skadeverkningar.
- Myndigheten ska följa och analysera utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt, samt vid behov informera regeringen (Finansdepartementet) om frågor som påverkar den svenska spelmarknaden.
- Myndigheten ska arbeta säkerhets- och problemorienterat samt koncentrera arbetet till de sektorer på marknaden där risken för kriminalitet och sociala skadeverkningar bedöms vara störst.

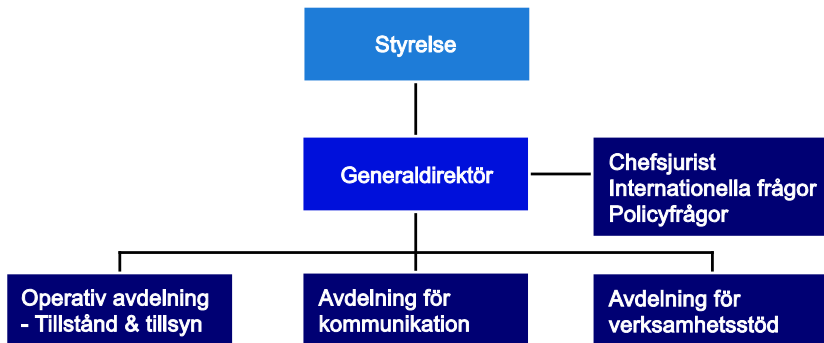
28.2.2 Organisation och verksamhet

I enlighet med myndighetens instruktion leds Lotteriinspektionen av en styrelse, med f.n. sju ledamöter. Generaldirektören, som ingår i styrelsen, är myndighetschef.

Vid Lotteriinspektionen finns tre avdelningar, som var och en har ett avgränsat ansvarsområde. Avdelningarnas årliga prioriterade uppgifter preciseras i Lotteriinspektionens verksamhetsplan. Myndighetens arbetsordning reglerar fördelningen av ansvar och uppgifter.

Vid 2016 års utgång hade Lotteriinspektionen 48 anställda (41 årsarbetskrafter). Lotteriinspektionen är placerad i Strängnäs.

Figur 28.1 Lotteriinspektionens organisation (mars 2017)



28.2.3 Resurser och finansiering

Lotteriinspektionens verksamhet finansieras genom anslag. År 2016 uppgick Lotteriinspektionens totala anslag till 49,3 miljoner kronor. År 2016 gick Lotteriinspektionen med ett överskott på 3,3 miljoner kronor.

Lotteriinspektionen har ett ekonomiskt mål att täcka anslaget med avgifter med undantag i regleringsbrevet för informations- och utbildningsverksamhet som Lotteriinspektionen bedriver på eget initiativ (max 11,0 miljoner kronor) samt kontroll av illegalt spel.

Anordnarna får betala avgifter för ansökningar om tillstånd och för kontroll och tillsyn. Dessa avgifter redovisas mot inkomsttitel 9455 lotteravgifter. Avgifter för utbildning får Lotteriinspektionen använda i verksamheten. Under 2016 levererade Lotteriinspektionen in 29,5 miljoner kronor i avgifter till statsbudgeten. Den avgiftsbelagda verksamheten gav totalt ett ekonomiskt underskott, 1,4 miljoner kronor, för år 2016. Det ackumulerade resultatet var – 18,6 miljoner kronor. Orsaken till detta är att för låga avgifter för handläggning av ansökningar om och tillsyn för har tagits ut under tidigare år.

Lotteriinspektionens kostnader utgörs till stor del av personalkostnader. Av 2016 års totala kostnader (46,0 miljoner kronor) stod personalkostnader för 75 procent, 34,5 miljoner kronor. De största kostnadsposterna i övrigt var inköp av tjänster och varor (13 procent), lokaler (8 procent), resor och kontrollkostnader (3 procent) och övriga kostnader (2 procent). Totala kostnaderna för myndig-

heten har legat på samma nivå de senaste fem åren. Medelantalet anställda har däremot ökat med cirka 20 procent.

Lotteriinspektionens prestation ska återspeglas via kostnader, intäkter och volym i de olika verksamhetsområdena samt hur väl Lotteriinspektionen uppfyller det ekonomiska målet avseende den verksamhet där avgifter tas ut.

Enligt regleringsbrevet ska Lotteriinspektionen redogöra för de kontroll- och tillsynsåtgärder som genomförts, de iakttagelser som myndigheten gjort samt de åtgärder som har vidtagits, av myndigheten och andra aktörer, inom de sektorer på marknaden som av myndigheten har identifierats som problemområden.

Vidare ska myndigheten redogöra för de kontroll- och tillsynsåtgärder som myndigheten har vidtagit vid kontroll av illegalt spel samt för hur samarbetet med berörda myndigheter har fungerat.

Myndigheten ska avseende tillstånd och normgivning redovisa en sammanfattande bedömning av erfarenheterna från myndighetens tillståndsgivning.

28.2.4 Gällande rätt

Lotteriinspektionens uppgifter och verksamhet regleras främst i förordningen med instruktion för Lotteriinspektionen. Utredningen har tidigare i detta avsnitt redogjort för olika delar av instruktionen. Nedan görs en samlad beskrivning.

Lotteriinspektionen är förvaltningsmyndighet för frågor om spel och lotterier (1 §). Instruktionen erinrar i 2 § om att, utöver det som följer av lagen om anordnande av visst automatspel, lotterilagen och kasinolagen, myndigheten ska svara för en enhetlig tillämpning av lagen om anordnande av visst automatspel, lotterilagen och kasinolagen samt för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över att lagstiftningen följs.

Vidare ska Lotteriinspektionen följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt, samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet. Myndigheten ska också främja allmän kännedom om spel- och lotterilagstiftningen samt verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet. Lotteriinspektionen ska vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen om åtgärder mot

penningtvätt och finansiering av terrorism och utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån.

I instruktionens 3 § anges att myndigheten leds av en styrelse och i 4 § att styrelsen ska bestå av högst sju ledamöter. Av 5 § framgår att det vid myndigheten finns en chefsjurist och i övrigt de funktioner som myndighetens ledning bestämmer. Generaldirektören är myndighetschef (6 §). Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd (7 §). Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101). Bestämmelserna i 4 § ska tillämpas endast i fråga om administrativa ärenden (8 §).

Lotteriinspektionen ska ta ut avgifter för den verksamhet som anges i 2 § 6 och besluta om avgifternas storlek (9 §).

28.3 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens förslag: Utöver det som följer av spellagen (2018:000) och lagen om anordnande av visst automatspel ska myndigheten 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 och säker utveckling inom tillsynsområdet. Spelmyndigheten ska vidare ansvara för licens-, tillstånds- och regelgivning som rör spellagen respektive lagen om anordnande av visst automatspel. Spelmyndigheten ska ansvara för prövning, regelgivning och tillsyn som hör till myndighetens ansvarsområde enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Spelmyndigheten får ingå sådana internationella överenskommelser som krävs för att myndigheten ska kunna upprätthålla en enhetlig tillämpning av spellagen och lagen om anordnande av visst automatspel, och för att kunna utöva en ändamålsenlig tillsyn över att lagstiftningen följs. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

Lotteriinspektionen har i dag uppdrag att utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån. Utredningen föreslår att denna ordning fortsatt ska bestå.

Spelmyndigheten ska ledas av en myndighetschef. Detta är generaldirektören. Vid Spelmyndigheten ska finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Den som är anställd hos Spelmyndigheten får inte för egen del 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.

Utredningens bedömning: Utredningens bedömning är att Spelmyndigheten inte bör omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228).

Enligt utredningens bedömning finns det inget som tyder på att rollkonflikter mellan funktionerna för tillståndsgivning och utövande av tillsyn i Lotteriinspektionens verksamhet skulle vara något betydande problem i dag. Utredningen anser inte heller att sådana konflikter i en kommande Spelmyndighet med ett utökat ansvar för licensgivning, kommer att vara något större problem. Utredningens bedömning är att det bör ankomma på myndighetschefen att på ett tydligt sätt skilja dessa uppgifter inom Spelmyndigheten.

28.3.1 Inledning

Utredningens förslag innebär att den nya Spelmyndigheten i alla delar kommer få ett väsentligt utökat ansvarsområde. Den nya spelmyndigheten föreslås bli central licens- och tillsynsmyndighet. Det innebär i praktiken att antalet möjliga licenshavare mångdubblas vilket i sin tur för med sig en utökad tillsynsverksamhet. De nya uppgifterna för Spelmyndigheten innebär att myndigheten behöver tillföras nya och utöka befintliga kompetensområden.

Frågan om Spelmyndighetens resurser och finansiering behandlas i kapitel 25.

Enligt utredningens förslag ska Spelmyndigheten vara huvudman för, och administrera, ett frivilligt självavstängningssystem som är bindande för spelföretagen (se kapitel 19).

Utredningen föreslår även att det vid Spelmyndigheten ska finnas ett råd för spelmarknadsfrågor. Rådet ska bestå av företrädare för Spelmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Finansinspektionen, Konsumentverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (se kapitel 29).

Slutligen föreslår utredningen att den nya Spelmyndigheten ska ansvara 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 (se kapitel 11).

Spelmyndighetens uppgifter, såvitt avser ett nationellt självavstängningssystem, rådet för spelmarknadsfrågor och plattform för manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning följer direkt av spellagen (2018:000). Dessa uppgifter behöver därför inte särskilt anges i myndighetens instruktion.

28.3.2 Ny instruktion för Spelmyndigheten

En del i uppdraget är att med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen föreslå en ny förordning med instruktion för myndigheten. Nedan sammanfattas de förslag rörande förändringar i gällande instruktion som en ny spelreglering föranleder.

Uppgifter

Utöver det som följer av spellagen och lagen om anordnande av visst automatspel ska myndigheten 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 och säker utveckling inom tillsynsområdet (2 § andra stycket 1) Spelmyndigheten ska vidare ansvara för licens-, tillstånds- och regelgivning som rör spellagen respektive lagen om anordnande av visst automatspel (2 § andra stycket 2). Spelmyndigheten ska ansvara för provning, regelgivning och tillsyn som hör till myndighetens ansvarsområde enligt lagen om åtgärder mot penning-

tvätt och finansiering av terrorism samt vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2 § andra stycket 2 och 3).

Spelmyndigheten ska vidare främja allmän kännedom om spellagstiftningen, bidra till en internationell utveckling inom sitt ansvarsområde och vid behov samverka med motsvarande myndigheter i andra länder samt följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spelmarknaden nationellt och internationellt samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet (2 § andra stycket 4).

Spelmyndigheten ska också utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån (2 § andra stycket 5).

Det internationella samarbetet inom spelområdet är omfattande. I 3 kap. 18 och 19 § spellagen finns bestämmelser om spelföretagens internationella samarbete. Det är angeläget att Spelmyndigheten kan ingå avtal om samarbete med sina internationella motsvarigheter rörande t.ex. informationsutbyte. Inte minst kan det vara värdefullt och nödvändigt att, i arbetet för att motverka matchfixning, ingå s.k. Memorandum of Understanding rörande t.ex. informationsutbyte. Förenklat uttryckt måste den som vill ha information också vara beredd att åta sig att lämna motsvarande information. Därför bör det av instruktionen framgå att Spelmyndigheten får ingå sådana internationella överenskommelser som krävs för att myndigheten ska kunna upprätthålla en enhetlig tillämpning av spellagen och för att kunna utöva en ändamålsenlig tillsyn över att lagstiftningen följs. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan (3 §).

Ledning

Lotteriinspektionen leds i dag av en styrelse. Generaldirektören är myndighetschef. Styrelsens ledamöter utses av regeringen och generaldirektören ingår i styrelsen. Styrelsen beslutar om Lotteriinspektionens verksamhetsplan och andra övergripande frågor som t.ex. föreskrifter, riktlinjebeslut, remissvar och rapporter samt principiellt viktiga beslut som rör nya lotterier och spel.

I betänkandet Förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65) behandlades bl.a. Finansinspektionens uppdrag att vara både tillsynsmyndighet och behörig myndighet att besluta om sanktioner. Det hade framförts kritik mot denna ordning eftersom Finansinspektionen då agerar som både utredare, åklagare och domstol, samt dessutom har rätt att meddela föreskrifter. Enligt kritikerna innebar det en sammanblandning av de olika rollerna. Utredningen kom fram till att det inte fanns tillräckliga skäl att ändra på denna ordning där Finansinspektionen fullt ut har rätt att besluta om sanktioner mot finansiella institut och dess ledning. En viktig aspekt i utredningens bedömning var att även fysiska personer som drabbades av sanktioner skulle kunna överklaga Finansinspektionens beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Vid ett överklagande fanns dessutom en möjlighet att begära inhibition av sanktionsbeslutet. Utredningen menade att enskildas behov och rätt till domstolsprövning därför fullt ut fick anses tillgodosedda genom möjligheten att överklaga besluten till allmän förvaltningsdomstol samt kraven på att ärendena handläggs enligt förvaltningslagen.

I sammanhanget noterades även att det i myndighetens styrelse finns personer med hög juridisk kompetens vilket borde säkerställa att nödvändiga rättsliga överväganden blir en naturlig del av bedömningen inför styrelsens beslut att vidta sanktioner mot ett institut under tillsyn.

Under våren 1994 antog riksdagen nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381). Riktlinjerna innebar i huvudsak att centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle styras som enrådighetsverk, där myndighetschefen ensam hade ansvaret inför regeringen.

Spellicensutredningens anser att denna ledningsform också är lämplig för Spelmyndigheten som är en förvaltningsmyndighet (4 och 6 §§). Avseende den situation som redovisats ovan gällande Finansinspektionen anser utredningen att Spelmyndighetens dubbla roller avseende uppdraget att vara både tillsynsmyndighet och behörig myndighet att besluta om sanktioner bör tydliggöras i myndighetens arbetsordning. Det bör åligga myndighetschefen att säkerställa att handläggningen av sanktionsärenden inte innebär att samma enhet som utreder överträdelser också beslutar om sanktioner. Utredningens bedömning är att enskildas behov och rätt till domstolspröv-

ning får anses tillgodosedda genom möjligheten att överklaga besluten till allmän förvaltningsdomstol samt kraven på att ärendena handläggs enligt förvaltningslagen.

Regeringen ansåg även att det var av vikt med demokratisk insyn och kontroll vid dessa myndigheter. I regel borde man därför inrätta ett särskilt råd vid myndigheten med insyn som främsta uppgift. I insynsrätten låg vidare att myndighetschefen fortlöpande skulle informera rådet om viktiga frågor.

Vid Spelmyndigheten bör det därför finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter (5 §). Genom inrättandet av ett särskilt insynsråd säkerställs insyn och kontroll.

Chefsjurist

Om inte särskilda omständigheter föranleder något annat bör myndighetschefen bestämma vilka särskilda befattningshavare det ska finnas på myndigheten. Utredningen ser därför inget skäl att uppställa ett krav i instruktionen på att det ska finnas en chefsjurist vid myndigheten.

Anställningar och uppdrag

Den som är anställd hos Spelmyndigheten får inte för egen del 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 (7 §).

Avgifter

Spelmyndigheten ska ta ut avgifter för den verksamhet som anges i 2 § 5 (tillsyn över Riksgäldskontorets utlottningsverksamhet) samt besluta om avgifternas storlek (10 §).

Svenska statens premieobligationslån

Lotteriinspektionen har i dag uppdrag att utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån. Detta framgår av 2 § 6 förordningen med instruktion för Lotteriinspektionen. Riksgäldskontoret har vid kontakt med utredningen framfört önskemål om att denna ordning ska bestå. I första hand handlar det om att upprätthålla ett förtroende för den aktuella utlottningsverksamheten. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att denna ordning fortsatt ska gälla (2 § 5). Spelmyndighetens tillsynsansvar i denna del omfattas inte av spellagen.

Kompletterande överväganden och förslag avseende instruktionen

Det finns ett gemensamt ramverk för intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter. Ramverket utgörs av följande förordningar: myndighetsförordningen (2007:515), internrevisionsförordningen, förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Internrevisionen vid en myndighet är myndighetsledningens stöd/organ för att bl.a. säkerställa att ledningen fullgör ansvaret för verksamheten som regleras i 3 § myndighetsförordningen. Internrevisionen granskar och lämnar förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll och ger råd och stöd till myndighetens ledning.

Myndighetens ledning ansvarar enligt myndighetsförordningen inför regeringen för all den verksamhet som myndigheten bedriver och ska se till att den genomförs effektivt samt enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska alla myndigheter under regeringen lämna en årsredovisning till regeringen.

Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen ska dessutom upprätta en delårsrapport, något som övriga myndigheter inte behöver göra. Skyldigheten att följa internrevisionsförordningen ska anges i myndighetens instruktion. En prövning av om en myndighet

bör omfattas av internrevisionsförordningen, och därmed åläggas att inrätta en internrevision, ska alltid ske när myndighetens instruktion ändras till följd av väsentligt ändrade uppgifter. Vidare ska prövning också göras när en ny myndighet inrättas och vid omstrukturering av myndigheter.

Enligt uppgifter från Finansdepartementet bör de myndigheter som åläggs att följa internrevisionsförordningen väljas ut genom användning av en kombination av kriterier som rör väsentlighet och risk. För de myndigheter i vars verksamhet det föreligger en hög risk för väsentliga fel i den interna styrningen och kontrollen och ytterst för att myndighetens uppdrag/mål inte nås bör internrevision inrättas. Dessa myndigheter hanterar ofta stora medelsflöden, verkar under ett komplext regelverk och utmärks av att det finns inslag i verksamheten som sammantaget innebär en ökad riskexponering för myndigheten.

Med risk avses sannolikheten att en händelse inträffar och/eller att en omständighet föreligger, vilket kan medföra att myndigheten inte kan fullgöra sitt uppdrag/uppnå sina mål. Med väsentligt menas graden av de negativa konsekvenser en risk kan medföra om den inträffar. Storleken på dessa negativa konsekvenser kan i hög grad bedömas vara korrelerade med organisationens storlek.

Prövningen av om en myndighet ska inrätta internrevision ska ses utifrån både risk och väsentlighet.

Utredningen gör bedömningen att Lotteriinspektion inte utfyller de kriterier eller en kombination av dessa som myndigheter som åläggs att följa internrevisionsförordningen bör uppfylla. Det är också utredningens uppfattning att inte heller den framtida Spelmyndigheten uppfyller kriterierna eller en kombination av dessa. Utredningen gör därmed bedömningen att Spelmyndigheten inte bör omfattas av internrevisionsförordningen.

28.3.3 Spelmyndighetens olika roller

Lotteriinspektionen har i dag rollen som både tillståndsgivare och utövare av tillsyn. I betänkandet framgår att Spelmyndigheten får ett väsentligt utökat ansvarsområde avseende licensgivning. 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.

I ett appendix till SOU 1999:96² diskuterar Statskontoret möjliga konflikter mellan SCB:s olika roller. Frågan om rollkonflikter diskuteras även på ett mer generellt plan – vilka problem som rollkonflikter kan medföra och även vilka fördelar det, å andra sidan, kan innebära att i en organisation förenar olika roller.

Nackdelarna med rollkonflikter är ett principiellt problem enligt Statskontoret, som praktiskt främst tar sig uttryck genom otydlighet, ifrågasättande och trovärdighetsproblem i omvärlden.

Statskontoret anför i en rapport från 2012³ att problemet med att ha tillståndsgivning och tillsyn vid samma myndighet har uppmärksamats i utvärderingar och granskningar, bl.a. av de tidigare revisionsmyndigheterna Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV). En aspekt som har tagits upp är att tillståndsgivningen kan inkräkta på myndigheternas utrymme att bedriva tillsyn. Detta framför allt i de fall då tillsynsmyndigheterna själva bestämmer när och i vilka former en aktiv tillsyn ska utföras. Tillstånd är däremot ofta styrda av att de måste lämnas inom en bestämd tidsram. Konsekvensen kan bli att tillståndsgivningen prioriteras på bekostnad av tillsynen (se SOU 2008:118).

Fördelarna med sammansatta/blandade roller är mera konkreta. Det kan enligt Statskontoret⁴ handla om stordriftsfördelar, samordnings- eller effektivitetsvinster och synergieffekter genom att resurser, kompetenser och roller/uppgifter hålls samlade på ett ställe. Vidare kan blandade roller, enligt Statskontoret, underlätta helhetssynen, öka genomslagskraften, innebära en kraftsamling samt möjligheter till löpande kunskaps- och erfarenhetsutbyten.

Utredningen gör bedömningen att de olika roller som Spelmynligheten har potentiellt kan stå i konflikt med varandra, men i praktiken är problemet litet samtidigt som det finns stora fördelar med att ha rollerna i en och samma organisation.

Initialt kommer det att krävas stora personella resurser vid Spelmynligheten för att hantera licensgivningen som naturligtvis är viktig.

² Statskontoret (1999): Idépromemoria om möjliga konflikter mellan SCB:s olika roller. Appendix till SOU 1999:96.

³ Statskontoret, 2012, Tänk till om tillsynen, Om utformningen av statlig tillsyn.

⁴ Statskontoret (1999): Idépromemoria om möjliga konflikter mellan SCB:s olika roller. Appendix till SOU 1999:96.

När denna period sedan är över är det angeläget att den personal som varit involverad i licensprocessen kan utnyttjas också för andra ändamål, t.ex. i tillsynsarbetet. Något annat vore inte rationellt.

Lotteriinspektionen har även i dag två olika roller, tillståndsgivare och utövare av tillsyn. Enligt utredningens bedömning finns det inget som tyder på att rollkonflikter i Lotteriinspektionens verksamhet skulle vara något betydande problem. Utredningen anser inte heller att rollkonflikter i den kommande Spelmyndigheten med ett utökat ansvar för licensgivning, kommer att utgöra något större problem. En sådan struktur motsvarar också den internationellt mest vanligt förekommande. Utredningens bedömning är att det bör ankomma på myndighetschefen att på ett tydligt sätt skilja dessa uppgifter inom Spelmyndigheten på ett ändamålsenligt sätt.

29 Förslag till rollfördelning och utvärdering av omregleringen

Spelområdet är mycket brett och – förutom Lotteriinspektionen – verkar en rad myndigheter, bl.a. Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Finansinspektionen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, där på ett eller annat sätt. Med den nyss nämnda utgångspunkten är det givetvis angeläget att problem eller svagheter i spelregleringen uppmärksammas tidigt. Det finns därför ett behov av att de mest centrala myndigheterna på spelområdet utbyter information om tillståndet på spelmarknaden och att sådan information samlas in kontinuerligt. Myndigheten med det övergripande ansvaret bör ha en i någon mening överordnad roll i förhållande till andra myndigheter i fråga om informationsutbyte och dessutom följa vad som händer på spelmarknaden.

I detta kapitel lämnas förslag på hur den nuvarande organisationsstrukturen mellan berörda myndigheter kan anpassas för att genomföra föreslagen spelreglering på bästa sätt. Kapitlet kommenterar också hur ansvar och befogenheter bör fördelas för att skapa ett nationellt helhetsperspektiv.

Kapitlet avslutas med utredningens förslag till hur omregleringen lämpligen utvärderas.

29.1 Regelbunden information till riksdagen stärker helhetssynen av spelmarknaden

Utredningens förslag: Regeringen bör med vissa intervall, t.ex. två gånger per mandatperiod, ge en samlad lägesbild till riksdagen av utvecklingen på spelmarknaden samt de åtgärder som har gjorts eller föreslås göras. Härigenom stärks helhetssynen.

Skälen till förslaget

För att etablera den helhetsyn som både Riksrevisionen påtalat och utredningen bekräftar bör regeringen informera riksdagen mera ingående om hur arbetet fortlöper, förslagsvis två gånger per mandatperiod.

Utredningens förslag till strategisk inriktning för den nya spelagen har ett långt tidsperspektiv och övergripande långsiktiga mål. Detta behöver brytas ner till kortsiktigare operativa mål, t.ex. i regeringsbrev till olika myndigheter och i myndigheternas arbetsplaner och verksamheter. Inför de rapporteringar som föreslås från regeringen till riksdagen bör en mer ingående redovisning göras av myndigheter som är engagerade på spelområdet. Detta arbete bör hållas ihop av Spelmyndigheten som också bör göra effektutvärderingar av den svenska spelmarknaden inklusive internationella jämförelser.

Bakgrund till förslaget

Som tidigare nämnts ska grunden för den nuvarande modellen för spelregleringen enligt utredningens direktiv inte längre tjäna som förebild. Svensk spelreglering måste anpassas till de snabba och stora förändringarna av spelmarknaden som uppstått till följd av framför allt spelet på internet. Samtidigt måste regleringen leva upp till de skyldigheter som följer av EU-rätten. Ett viktigt budskap i detta betänkande är att långsiktighet och stabilitet ska präglade spelregleringen samtidigt som helhetssynen över spelmarknaden ska förbättras speciellt när kretsen av inblandade aktörer utökas.

29.2 Spelmyndigheten bör få en mera central roll som expertmyndighet åt regeringen

Utredningens förslag: Spelmyndigheten bör få en uttalad roll att på myndighetsnivå vara expertmyndighet som samordnar den svenska spelregleringen.

Skälen till förslaget

Spelsektorn är horisontell och berör ett stort antal samhällsfunktioner som hanteras av olika myndigheter och departement. Vid en omreglering kommer detta att bli än mer tydligt. Spelmyndigheten bör som uttalad expertmyndighet hålla en samlad bild av olika myndigheters behov och på så sätt få en bättre helhetssyn över spelmarknaden. Föreliggande förslag till långsiktig spelreglering behöver brytas ner i handlingsplaner för kortare perioder för det praktiska genomförandet. Det bör vara Spelmyndighetens ansvar och ske i samverkan med de myndigheter som på ett eller annat sätt berörs av spelregleringen utan att detta på något sätt fråntar någon myndighets ansvar.

Rollen som samordnande expert på myndighetsnivå bör inkludera ett tydligt ansvar för att bl.a.:

- bidra till att användarna (myndigheter, organisationer och kommersiella aktörer) har tillgång till kvalitetssäkrad data (bl.a. statistik) för spelsektorn.
- göra omvärldsanalyser (nationella och internationella) baserade på såväl egen analys som samverkan med andra myndigheter med relevanta experter, t.ex. Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket, bland flera.
- ha kunskap om forskningsläget kopplat till spelmarknaden i vid mening, t.ex. effekter av olika typer av spelregleringar, effekter av förebyggande åtgärder hos spelbolagen och effekter i vidare mening om riskerna i spelverksamhet.

Lotteriinspektionen har i många år lämnat en redogörelse (Spelmarknadsrapport) för utvecklingen på spelmarknaden i Sverige och internationellt till regeringen för att ge en ökad förståelse av hur spelmarknaden ser ut i dagsläget och vad som kan komma att ske i framtiden inom området. Denna Spelmarknadsrapport bör fortsätta och utvecklas till en årlig redovisning av effekterna av olika åtgärder och händelser på spelmarknaden när det gäller bl.a. företagets utveckling, nya produkter, myndigheters åtgärder och forskningens framsteg. Upplägget bör så långt möjligt utformas på likartat sätt som motsvarande internationella redovisningar.

I den föreslagna expertrollen bör det på ett tydligare sätt än i dag ingå att uppmärksamma regeringen på nödvändiga åtgärder/juste-

ringar som kan behövas avseende spelregleringen och vilka effekterna av sådan åtgärder kan bli. Spelmyndigheten bör också informera regeringen om effekterna av den förda spelpolitiken.

Också Spelmyndigheten bör i sin roll som expertmyndighet och samordningsansvarig arbeta parallellt och i nära samarbete med den utredare som har till uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av en ny spelreglering (se avsnitt 28.5).

Den föreslagna expertrollen för Spelmyndigheten och de ökade resurser denna kräver förutsätter att regering och riksdag avsätter medel för detta ändamål.

När det gäller området finansiera och fördela anslag till forskning som har bäring på regleringsåtgärder och effekterna av dessa så är rådande nuläge i Sverige med pågående omreglering av spelmarknaden, en nyligen genomförd Swelogsstudie m.m., ett unikt tillfälle att initiera betydelsefull forskning rörande effekterna av omregleringen med fokus på olika regleringsåtgärder.

Det bör understrykas att utredningen anser att Folkhälsomyndigheten fortsatt bör ansvara för forskning rörande problemspelande m.m. Det är dock viktigt att forskning som har bäring på regleringsåtgärder och effekterna av dessa kan koordineras inom det föreslagna spelmarknadsrådet (se avsnitt 28.4).

Bakgrund till förslaget

Spelmyndigheten (Lotteriinspektionen) är i dag en relativt liten myndighet (cirka 48 anställda). Enligt regleringsbrevet ansvarar myndigheten för att kontroll- och tillsynsverksamheten ska leda till en hög säkerhet i all spel- och lotteriverksamhet. Myndigheten ska ha särskilt fokus på åtgärder som kan bidra till att minimera risken för att spel och lotterier ger upphov till sociala skadeverkningar. Myndighetens verksamhet ska också bidra till ett minskat utbud av illegal spel- och lotteriverksamhet. Vidare ska Lotteriinspektionens föreskrifter bidra till ett gott konsumentskydd. Myndighetens och myndighetens tillståndsgivning ska ge förutsättningar för en väl fungerande spelmarknad samt minimera riskerna för sociala skadeverkningar. Lotteriinspektionen ska också följa och analysera utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt, samt vid

behov informera regeringen (Finansdepartementet) om frågor som påverkar den svenska spelmarknaden.

Spelmyndigheten är även den svenska kontakten i internationellt spelsamarbete, såväl inom norden och EU som i den övriga världen.

29.3 En framgångsrik spelmarknad är alla inblandade myndigheters gemensamma ansvar

29.3.1 Myndigheter och organisationer med anknytning till spelmarknaden bör samverka bättre för att öka utväxlingen på statens satsningar

Utredningens förslag: I de fall det bedöms lämpligt bör instruktionerna till Spelmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Finansinspektionen, Konkurrensverket, Polis- och Åklagarmyndigheterna samt Skatteverket i likalydande formuleringar tydligt uttrycka myndigheternas ansvar att samverka när det gäller svensk spelverksamhet. I de fall ett sådant uppdrag inte lämpar sig i instruktionerna bör övervägas att uttrycka ett sådant uppdrag i regeringsbeslut.

Skälen till förslaget

De statliga myndigheter med tydligast koppling till svensk spelverksamhet är, förutom Spelmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Finansinspektionen, Konkurrensverket och Polis- och åklagarmyndigheter men det finns också flera andra organisationer/intressenter/aktörer som har mer eller mindre koppling till spelmarknaden. Nämnda myndigheter har också, mer eller mindre tydligt, i sina instruktioner i uppdrag att samarbeta nationellt och internationellt med andra myndigheter och organisationer. Lotteriinspektionen är i dagsläget exkluderad från att se helheten av vad som pågår på alla områden som berör spelmarknaden. Samtidigt är det som tidigare nämnts Lotteriinspektionen som i dag deltar i nationella och internationella samarbeten som rör spelverksamhet i ett vidare perspektiv, dvs. även på områden som inte direkt lyder under

Lotteriinspektionens ansvarsområde (exempelvis frågor om penningtvätt och spelberoende).

För att få ett bättre helhetsperspektiv krävs att den nya Spelmyndigheten, i sin roll som expertmyndighet, vet vad de andra myndigheterna gör som påverkar spelområdet. På detta sätt kan Spelmyndigheten verka för att alla inblandade myndigheter jobbar mot samma mål och att alla gemensamt arbetar för en så effektiv och väl fungerande spelreglering som möjligt. För att uppnå detta helhetsperspektiv bör det etableras ett spelmarknadsråd. Utredningen tror att en stärkt samverkan mellan involverade myndigheter leder till bättre beslut och en mer effektiv spelreglering vilket i allra högsta grad gynnar såväl kunderna som aktörerna på marknaden. Vidare gör utredningen bedömningen att en stärkt samverkan leder till att forskningen inom spelområdet kan komma att bli mer heltäckande.

Sammanfattningsvis leder en bättre fungerande samverkan mellan de berörda myndigheterna till en bättre helhetsbild av spelmarknaden och därmed till bättre beslutsfattande på området.

Bakgrund till förslaget

Exempel på myndigheter som har flera beröringspunkter med den svenska spelmarknaden och därmed med Spelmyndigheten är följande.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten ansvarar bl.a. för en samlad uppföljning inom ANDT-området (alkohol, narkotika, dopning och tobak) och sammanställer, analyserar och förmedlar kunskap i syfte att förebygga ANDT-relaterad ohälsa. Även inom området spel om pengar har myndigheten motsvarande ansvar.

Folkhälsomyndigheten har i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att förebygga spelproblem. I uppdraget ingår att ta fram och sprida ett nationellt kunskapsstöd om spelproblem och hur de kan förebyggas, bidra till samordning på nationellt nivå, fortsätta driva befolkningsstudien Swelogs samt överväga behov av uppföljningssystem och eventuellt förbereda ett sådant. Uppdraget om-

fattas också av finansiering av annan forskning som är relevant för att förebygga spelproblem.

Vissa av dessa uppgifter har stora likheter med den roll som expertmyndighet för spelverksamhet som utredningen föreslår att Spelmyndigheten får framöver. När det t.ex. gäller finansiering av forskning inom spelområdet så sker den urvalsprocessen i dag utan Lotteriinspektionens medverkan. Dessa ansökningar bedöms utifrån både vetenskaplig kvalitet och den nytta forskningsresultaten förväntas ha i samhället. Denna urvalsprocess kan samverkas i det spelmarknadsråd som utredningen föreslår nedan.

Konsumentverket

Konsumentverket ansvarar för att granska företags marknadsföring och reklam så att den inte är vilseledande eller på andra sätt otillbörlig. Ansvaret innebär att Konsumentverket kan inleda tillsyn mot företag som bryter mot marknadsföringslagen. Myndigheten ansvarar även för tillsyn över reklam på spelområdet.

Även inom detta område föreslår utredningen att en mer formell samverkan bör ske mellan berörda myndigheter för att bidra till en bättre helhetssyn på spelmarknaden och en effektivare reglering.

Värt att notera är att både Lotteriinspektionen och Konsumentverket har ett tillsynsansvar för marknadsföringsbestämmelserna gällande spelreklam. För innebörden av detta, se vidare i prop. 2016/17:8 s. 38 f.

Finansinspektionen

Finansinspektionen ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning för finansiella marknader och finansiella företag. Finansinspektionen ska bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och till ett gott konsumentskydd i finanssektorn.

Finansinspektionen ansvarar också för att samordna tillsyn av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndighetens uppdrag avseende penningtvätt är att utöva tillsyn över att de finansiella företagen som omfattas av penningtvättslagen följer de regler som finns där för att förhindra att de utnyttjas för penning-

tvätt. Spelsektorn berörs i allra högsta grad av frågor rörande penningtvätt.

Genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG, innebär en utökad tillsynsverksamhet för Finansinspektionen. Flera aktörer som inte står under Finansinspektionens tillsyn i dag kan förväntas ansöka om tillstånd eller om undantag från kravet på tillstånd.

Också inom detta område föreslår utredningen således att en mer formell samverkan fortsatt bör ske mellan berörda myndigheter för att bidra till en bättre helhetssyn av spelmarknaden och en effektivare reglering.

Polis- och Åklagarmyndigheterna

Lotteriinspektionen saknar befogenheter och möjligheter att närmare utreda misstänkta brott på spel- och lotteriområdet. Samverkan med andra myndigheter inom området är därför viktigt för myndigheten. Den vanligaste åtgärden vid misstänkt brott på spelområdet är att Lotteriinspektionen vidarebefordrar de uppgifter myndigheten har till Polismyndigheten för eventuell vidare utredning.

Redan i dag anordnar Lotteriinspektionen informations- och utbildningsinsatser till polis och åklagare avseende illegala spelautomater. Detta arbete föreslås också bli en mer formell samverkan för att bl.a. bidra till en bättre helhetssyn av spelmarknaden.

Skatteverket

I dag är de flesta aktörer på spelmarknaden undantagna spel- eller lotteriskatt. Utredningen föreslår att denna ordning ändras. Skatteverket kommer således att få en central roll för effektiviteten av flera av utredningens förslag. Ett exempel härpå är utredningens förslag om att vinster avseende spel om pengar som anordnats av företag som saknar licens i Sverige blir skattepliktiga för spelaren. Detta är ett av flera viktiga vertyg för att uppnå kanalisering. Även när det

gäller utredningens förslag om utvidgad spelskatt samt höjd beskattning av kommersiellt landbaserat kasinospel har Skatteverket en grundläggande roll. Skatteverkets arbete med spelbeskattningen är också en förutsättning för att kunna följa upp den föreslagna reformens ekonomiska konsekvenser för staten (se avsnitt 28.5).

Lotteriinspektionen har i dag en god samverkan med Skatteverket. Mot bakgrund av utvidgningen av spelbeskattningen, föreslår utredningen att en mer formell samverkan fortsatt bör ske mellan berörda myndigheter, som inkluderar Skatteverket. Detta för att bidra till en bättre helhetssyn över spelmarknaden och en effektivare reglering.

29.4 Ett spelmarknadsråd inrättas

Utredningens förslag: En bestämmelse införs i spellagen enligt vilken ett råd för frågor om spel och spelmarknaden inrättas där företrädare för de mest centrala myndigheterna och organisationerna på spelområdet ska utbyta information om frågor som rör spel och spelmarknaden. Spelmarknadsrådet ska bestå av de antal ledamöter som bestäms av Spelmyndigheten. Rådet ska sammanträda minst två gånger om året. Spelmyndigheten får bestämma att också andra myndigheter och intressenter än de mest centrala kan närvara vid sammanträdena.

Riksrevisionen granskade år 2012 statens roll på spelmarknaden (RiR 2012:15, Staten på spelmarknaden – når man målen?). Riksrevisionen framhöll att det behövdes bättre förutsättningar för ett förebyggande arbete för att motverka ett ökat spelberoende, tydligare samverkan mellan involverade aktörer, ökad forskning inom området samt ett tydliggörande av vilken huvudman som ansvarar för behandling av spelberoende.

Med den nya roll som Spelmyndigheten föreslås få i den framtida spellagstiftningen med utökade befogenheter kommer myndighetens betydelse för att uppnå riksdagens och regeringens spelpolitik att bli allt större. Som tidigare framhållits är utredningens bedömning att Spelmyndigheten framgent måste ha en bredare kunskap på hela spelområdet för att kunna leva upp till sin nya roll.

Mot bakgrund av vad som anförts är utredningen av uppfattningen att ett råd för frågor om spel och spelmarknaden bör inrättas där erfarenheter och information kan utbytas mellan de mest centrala myndigheterna, organisationerna och intressenterna (exempel på intressenter är BOS/SPER, Spelberoendes Riksförbund m.fl.) på spelområdet. Det främsta skälet för att inrätta spelmarknadsrådet är att öka möjligheten till att de problem eller svagheter som kan finnas på spelområdet uppmärksammas tidigt. Till detta kommer att rådet kan vara särskilt värdefullt för Spelmyndigheten om den ska följa utvecklingen på spelmarknaden på det i föregående avsnitt angivna sättet.

Spelmarknadsrådets roll bör vara att bistå myndighetens ledning med expertutlåtanden i de frågor som myndigheten hänskjuter till rådet. Rekommendationerna från rådet bör ingå i myndighetens underlag för beslut.

Av vad som anförts tidigare framgår att utredningen föreslår att Spelmyndigheten i samråd med andra berörda myndigheter kan initiera forskning som har bäring på regleringsåtgärder och deras effekter. Att det sedan blir andra som bedriver forskningen och tilldelar anslag är en annan sak. Utredningen gör bedömningen att det bl.a. för den uppgiften förutsätts ett särskilt råd för spelmarknadsfrågor.

I Folkhälsomyndighetens rapport, Metoder för att förebygga spelproblem, En systematisk litteraturöversikt (Folkhälsomyndigheten 2016) var en av slutsatserna när det gäller framtida forskning inom området spelproblem ”att framtida forskning om metoder för förebygga spelproblem måste läggas större vikt på studiedesign. Utvärderingar av insatsers effekter bör även sträva efter att anknyta till, och följa upp kunskap, om exempelvis risk- och skyddsfaktorer som framkommit ur de stora populationsstudierna. De utvärderingar som görs måste vidare formulera tydligare frågeställningar som systematiskt prövas i försöken. Det är också viktigt att ta ställning till vilka försöksgrupper som bör ingå i de planerade studierna.”

Denna typ av utmaningar kräver samordning mellan berörda myndigheter och hanteras, enligt utredningen, lämpligast i ett råd som har expertkunskaper avseende spel och spelmarknaden.

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen en ny paragraf i spellagen enligt vilken myndigheter och experter inom spel och

spelmarknaden träffas minst två gånger om året för att utbyta erfarenheter om vad som sker och kan förväntas ske på spelmarknaden.

Spelmyndigheten bör vara ansvarig för att rådet tilldelas medel för sin verksamhet. Det förutsätter naturligtvis att regering och riksdag beslutar om att medel för detta ändamål får omfattas av det anslag som Spelmyndigheten tilldelas (se kapitel 24).

29.5 Tydlig uppföljning är en kritisk faktor för ett lyckat genomförande av en ny spelreglering

Utredningens bedömning: Reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och – mer samlat – efter tre år, främst avseende effekter på marknadsutvecklingen, kanalisering, konsumentskydd, folkhälsa och skatteintäkter.

Skälet till förslaget

Utredningen har fått i uppdrag att på mycket kort tid ta fram ett förslag till omreglering av den svenska spelmarknaden. Detta uppdrag liknar inte en vanlig omreglering på en marknad som är normalt konkurrensutsatt. Det har gjort utredningsarbetet mer komplicerat än vid andra övergångar från ett monopol till en marknadslösning. Spelmarknaden är komplex och påverkas av ett flertal faktorer.

Det är mot den bakgrunden rimligt att anta att det finns saker som blivit fel eller som brister i förhållande till hur marknaden fungerar nu och i den nära framtiden. Även efter remissbehandling m.m. kommer det att finnas saker som snabbt kan behöva justeras. Erfarenheterna från omregleringar av andra spelmarknader i vår omvärld talar med styrka för detta.

Enligt utredningens uppfattning är det, efter en så omfattande reform som denna, angeläget att följa upp effekterna på marknaden i olika avseenden. Detta har berörts redan i kapitel 5. Regeringen bör därför formulera ett utvärderingsuppdrag att läggas på en oberoende granskare för att löpande följa utvecklingen och värdera måluppfyllelse och andra strategiska aspekter. Om behov av snabba åtgärder uppstår kan utvärderaren hos regeringen väcka initiativ om en ändring av regleringen. Utredningen konstaterar att nödvändiga

justeringar och tillägg i lagstiftningen på så sätt kan ske mot bakgrund av faktisk utveckling, utvärderingsresultat och förslag från eventuella kompletterande utredningar.

För att syftet med omregleringen ska nås, är angeläget att kunna följa utvecklingen på marknaden och effekterna av en del planerade åtgärder redan innan omregleringen trätt i kraft. Det bör övervägas att ge Spelmyndigheten och Konkurrensverket i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på spelmarknaden under omregleringsperioden. Myndigheterna ska löpande samråda med varandra för att säkerställa att alla relevanta aspekter blir belysta, särskilt vad gäller kanaliseringnivå och konkurrenssituationen.

På samma grunder som övervägts ovan avseende Spelmyndigheten och Konkurrensverket bör även Skatteverket ges i uppdrag att följa och analysera utvecklingen av skatteintäkterna från spelmarknaden under omregleringsperioden. Detsamma gäller naturligtvis även Folkhälsomyndigheten i fråga om folkhälsoaspekterna.

Såväl marknadens aktörer som berörda myndigheter behöver få tid innan en mer samlad uppföljning kan göras och rimliga slutsatser dras. Regelutredningen påpekade i sitt betänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) att det är svårt att utvärdera avmonopoliserade marknader. En samlad utvärderingen av reformen bör därför göras efter tre år.

Parallellt bör utvärderaren således kunna utnyttja tiden fram till den föreslagna samlade treårsuppföljningen för att värdera de faktiska resultaten av den nya lagstiftningen, friheterna, begränsningarna, de nya regelsystemens funktionalitet etc. och få kunskap om de är effektiva och uthålliga. Inte minst skulle bedömningen därvid kunna göras mot bakgrund av statens ägarstrategi visavi Svenska Spel. Dessutom borde det då vara möjligt att se tillräckliga konturer av vilka aktörer som etableras på den regelreformerade marknaden och dra slutsatser angående måluppfyllelse, transparens i systemet, vinståterbetalningsmekanismer m.m.. Vidare skapar ett sådant upplägg utrymme för lärande och kompetensuppbyggnad hos de myndigheter som har besluts-, tillsyns- och kontrollfunktioner på en omreglerad spelmarknad.

Utredningen menar att utvärderingen bör göras utifrån målen med reformen. Det sagda innebär att utvärderingen bl.a. bör avse effekterna för konsumenterna när det gäller utbud och spelsäkerhet samt att risken för problemspelande särskilt utvärderas.

Utvärderingen bör också belysa om regleringen har fungerat tillfredsställande och om övriga förutsättningar som satts upp i samband med reformen, såsom konkurrensmässiga förutsättningar, har kunnat uppfyllas. Utredningen anser att utvärderingen måste ta hänsyn till bl.a. de behov som spelmarknadens aktörer har av långsiktigt stabila spelregler.

30 Övrigt

30.1 Anmälan av förslag till tekniska föreskrifter eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster

Utredningens bedömning: Den föreslagna lagen, kommande förordningar och föreskrifter behöver anmälas till EU-kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Skälen för bedömningen

Enligt direktiv (EU) 2015/1535 är medlemsstaterna skyldiga att till EU-kommissionen anmäla alla föreskriftsförslag som innehåller tekniska föreskrifter och som reglerar fysiska produkter eller informationssamhällets tjänster. Vad som avses med tekniska föreskrifter m.m. framgår av artikel 1 i direktivet. Undantag behandlas i artikel 7.

Direktiv (EU) 2015/1535 har genomförts i Sverige genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler och Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter.

Förslag till en lag eller en förordning som innehåller tekniska föreskrifter måste anmälas. En sådan anmälan beslutas av Regeringskansliet. En anmälan av förslag till myndighetsföreskrifter hanteras av berörd myndighet och Kommerskollegium.

Utredningen gör bedömningen att den föreslagna lagen och kommande förordningar och föreskrifter kommer att behöva anmälas enligt ovan nämnda process.

30.2 Statligt ägande i olicensierade spelbolag

Utredningens bedömning: Staten bör inte investera i bolag som bedriver verksamhet i strid med spellagen.

Den privata svenska spelbranschen har på 20 år växt till ett tjugotal företag med 7 300 anställda och en omsättning i Sverige efter utbetalda vinster på 4,4 miljarder kronor. De femton börsnoterade spelföretagen värderas tillsammans till 69 miljarder kronor.

Bland de svenska spelföretagens ägare finns förutom några av grundarna även svenska banker och fonder, samt AP-fonderna. Totalt uppgår AP-fondernas innehav i svenska och utländska spelbolag till ett värde av 3,8 miljarder kronor.¹

Tabell 30.1 AP-fondernas innehav, miljoner kronor

Fond	Betsson	Unibet	NetEnt	Övriga spelföretag ²	Totalt
AP1	0	773	0	87	859
AP2	81	1 290	183	334	1 888
AP3	193	278	133	208	813
AP4	69	0	0	188	257
Totalt	343	2 341	316	817	3 817

Källa: Innehav 2015-12-31 enligt AP-fondernas årsredovisningar 2015

AP-fonderna ställer krav på att spelföretagens verksamhet är seriös samt följer alla lagar och regler.

Enligt utredningens bedömning vore det, särskilt efter licenssystemets införande, högst olämpligt att staten investerar i spelbolag som bedriver verksamhet i strid med spellagen. Enligt AP-fondernas

¹ Uppgifterna tagna från Henrik Jordahl och David Sundén, Den svenska spelbranschen. Förutsättningar för spelverksamhet inom landet. 2016-11-16.

² Övriga spelföretag inkluderar Evolution Gaming, 888 Holdings, Betfair, bwin.party Digital Entertainment, Galaxy Entertainment, Ladbrokes, Las Vegas Sands, Paddy Power, Playtech, Sands China, Sega Sammy Holdings, William Hill, Wynn Resorts, Genting BHD, Genting Malaysia BHD, Genting Plantations BHD, Genting Singapore BHD, Kangwon Land, MGM Resorts International (HK och US), Melco Crown Entertainment, Penn National Gaming Inc, SJM Holdings och Boyd Gaming. AP6 som har en relativt liten portfölj av onoterade företag, redovisar inte några innehav i spelföretag. AP7 redovisar innehav på totalt 517,212 miljoner kronor i Galaxy Entertainment, Las Vegas Sands, MGM Mirage, SJM Holdings, Melco Crown Entertainment, Genting, Genting Malaysia, Genting Plantations, Genting Singapore, Kangwon Land, Sands China, Sega Sammy Holdings, William Hill och Wynn Resorts.

krav framstår inte heller sådana investeringar som möjliga. Staten bör enligt utredningens mening följa upp och säkerställa detta.

30.2.1 Behovet av speciella informationsinsatser

Utredningens bedömning: I anslutning till spellagens ikraftträdande kommer det att vara nödvändigt med särskilda informationsinsatser. I första hand bör Spelmyndigheten svara för dessa.

En nyligen gjord undersökning visar att drygt åtta av tio spelare inte vet vart de ska vända sig om det skulle få problem med ett spelbolag.³ Det kommer bl.a. mot denna bakgrund att vara än viktigare att i rimlig tid och på lämpligt sätt informera om de nya reglerna som följer av spellagen.

En del av informationsinsatserna kan komma att falla på enskilda aktörer. När det gäller t.ex. betalningsblockering har Föreningen Visa Sweden och Föreningen Europay Sweden påtalat att kortutgivarna måste informera kunderna om vad som gäller, uppdatera interna regelverk för sina kortprodukter och ha rutiner för att hantera relaterade frågor från kunder. De ser en risk att kortutgivarna får många förfrågningar och klagomål från kunder som inte får igenom sina transaktioner. Dåliga kundupplevelser som dessa måste enligt föreningarna undvikas och de riskerar även kundernas förtroende för kort som betalningsmedel.

Huvudansvaret för särskilda informationsinsatser kommer emellertid att falla på Spelmyndigheten⁴. En del information kan förmedlas via myndighetens webbplats, men ytterligare åtgärder är nödvändiga.

Det finns sannolikt behov av en fristående upplysningstjänst för såväl de aktörer som är intresserade av licenser som för konsumenter. Funktionen bör kunna svara på frågor och ta emot synpunkter/klagomål via telefon, e-post eller brev. Denna upplysningsverksamhet

³ Novus, Allmänheten om spel, oktober 2016.

⁴ Om utredningens förslag om att det ska vara möjligt att ansöka om licens före det att huvuddelen av lagen träder ikraft blir verklighet, bör regeringen – för att undvika viss förvirring – överväga att också byta namn på Lotteriinspektionen vid den förstnämnda tidpunkten.

bör tas om hand inom ramen för Spelmyndighetens ordinarie verksamhet (se kapitel 27 om bl.a. Spelmyndighetens instruktion).

Det största behovet av mer omfattande informationsinsatser förväntas uppstå vid den tidpunkt då det blir möjligt att ansöka om licens. Erfarenheterna från utlandet visar att de kommer att bli nödvändigt med en mängd möten med presumtiva licenstagare, inte minst vad gäller frågor, åsikter och synpunkter på de tekniska kraven. För i dag verksamma spelplanordnare kan dessa krav ses som något av ett teknikskifte.

Det kan också antas att många internationella aktörer kommer att vilja ha besked även om hur föreslagna bestämmelser i övrigt ska tolkas, inte minst eftersom deras kännedom om svensk regelgivning m.m. kan vara begränsad.

Det föreslagna regelverket innebär för spelföretagen en tämligen omfattande informationsskyldighet till spelarna. Härtill kommer att spelföretag ska vara skyldiga att på sina webbsidor ange och länka till Spelmyndigheten. Det är för tidigt att ange om ytterligare eller annan information måste tillhandahållas spelkonsumenterna. Spelmyndigheten bör, inom ramen för det föreslagna rådet för spelmarknadsfrågor, samverka med andra myndigheter och berörda om detta.

Nödvändiga informationsinsatser bedömas kunna genomföras inom ramen för Spelmyndighetens anslag.

30.3 Överklagande

Utredningens förslag: Spelmyndighetens beslut om att förelägga den som utövar en verksamhet att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs för att bedöma om spellagen är tillämplig 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.

I likhet med vad som anges i 59 § lotterilagen ska som utgångspunkt de beslut som Spelmyndigheten eller en kommunal nämnd meddelar gå att överklaga. Detta gäller dock inte Spelmyndighetens beslut

som avses i 20 § första stycket 5 förvaltningslagen, dvs. ärenden som gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Liksom vad som föreskrivs i t.ex. 17 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse bör överklaganderätten inte heller omfatta ett föreläggande om att lämna upplysningar om sin verksamhet för att Spelmyndigheten ska kunna bedöma om verksamheten omfattas av spellagens tillämpningsområde – såvida inte föreläggandet har för-
enats med vite.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarätten.

31 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Vid samma tidpunkt ska lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen upphöra att gälla.

De nya bestämmelserna får 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.

Licens får meddelas trots att de tekniska krav som innebär att viss utrustning ska vara certifierad av en ackrediterad testverksamhet inte är uppfyllda den 1 januari 2019 om sökanden för Spelmyndigheten kan visa att utrustningen uppfyller motsvarade svenska krav, testförfarandet påbörjats och senast den 1 juli 2019 visar att kraven uppfylls.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas att gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet, notifieringar till EU-kommissionen samt riksdagsbehandlingen, borde lagändringarna kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2018. Vid samma tidpunkt ska lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355) upphöra att gälla.

Det är emellertid inte realistiskt att utgår ifrån att Spelmyndigheten kan utfärda licenser omedelbart vid ikraftträdandet. För en ändamålsenlig prövning måste myndigheten ha skälig tid på sig. I Danmark prövades 76 licensansökningar inom 3 månader, men då gavs provisoriska 1-åriga licenser (för den senare licensprövningen utgick f.ö. inga nya ansökningsavgifter).

Det går naturligtvis inte att nu ange hur många som kommer att ansöka om licens, men de kan antas motsvara nivån i Danmark. Här till kommer att förslaget också kräver licens för spelprogramvara, vilket torde leda till ett antal sådana ansökningar.

Prövningens omfattning kommer att variera mellan sökandena och Spelmyndigheten kommer, i varje fall, initialt att behöva upphandla t.ex. konsulttjänster för due diligence-prövningen, särskilt när det gäller internationella ägarförhållanden m.m.

Det nya licenssystemet ställer också omfattande tekniska krav på spelföretagen. Inte minst gäller detta kravet på att spelföretagets spelsystem, affärsystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter ska certifieras av en ackrediterad testverksamhet innan de får användas i spelverksamheten. Få spelföretag inleder en kostsam certifieringsprocess innan de vet att de faktiskt får en licens. Dessutom är det så att många spelföretag använder samma ackrediterade testverksamheter för certifiering. Det riskerar med andra ord att uppstå en hård belastning på dessa.

Det bör också betonas att de flesta nuvarande spelplanordnare kommer att ansöka om licens och – i många fall – utvidgade sådana i förhållande till den spelverksamhet som de i dag bedriver.

Det är mot denna bakgrund utredningens bedömning att licensprövningen kan komma att ta upp till sex månader i anspråk. För att licenser ska kunna meddelas så snart som möjligt bör ansökningar kunna behandlas redan när lagen beslutats men innan den trätt i kraft. Detta omöjliggör ett ikraftträdande den 1 juli 2018.

Utredningens förslag är att spellagen träder i kraft den 1 januari 2019, men att de nya bestämmelserna får tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om licens som lämnas in till Lotteriinspektionen (som då ännu inte bytt namn) efter den 1 juli 2018 och som avser tid efter den 1 januari 2019.

Lotteriinspektionen/Spelmyndigheten bör genom delbeslut kunna meddela sökanden att de allmänna förutsättningarna för licens är uppfyllda så att sökanden kan initiera certifieringsförfarandet.

Det är angeläget att de tekniska kraven uppfylls. Antalet sökanden och certifieringsmöjligheterna avgör hur lång tid detta kommer att ta. Enligt utredningens mening kommer alla sökanden inte ha en fullständig certifiering enligt de nya reglerna den 1 januari 2019. Licens bör, trots detta, få meddelas trots att de tekniska krav som innebär att viss utrustning ska vara certifierad av en ackrediterad testverksamhet inte är uppfyllda den 1 januari 2019 om sökanden för Lotteriinspektionen/Spelmyndigheten kan visa att utrustningen uppfyller motsvarade krav, testförfarandet påbörjats och senast den 1 juli 2019 visar att kraven har uppfyllts. Särskilt viktigt kan en rimlig

tid för uppfyllande av detta krav sägas vara för de nuvarande svenska aktörerna som i allt väsentligt inte har någon erfarenhet av denna typ av certifiering. Eftersom det kan vara svårt för de som inte är certifierade i någon annan jurisdiktion att visa att man uppfyller de ställda kraven är det viktigt att dessa aktörer inleder certifieringsförfarandet så snart som möjligt.

Samtliga de koncessioner som meddelats av regeringen för Svenska Spel och ATG gäller till den 31 december 2018. Dessa spelföretag kommer självfallet att kunna ansöka om licens på samma sätt som andra spelföretag och fram till dess gäller deras tillstånd oförändrade.

De flesta tillstånd till s.k. rikslotterier som meddelats av Lotteriinspektionen är ettåriga. För dessa och de övriga tillstånd som meddelats av länsstyrelse eller kommun enligt lotterilagen kommer också den upphävda lagen att gälla under tillståndstiden. Det kan noteras att kommunala registreringslotter kan anordnas under en treårsperiod.

Det står behöriga sökanden fritt att fram till dess att lotterilagen upphävs söka nya tillstånd enligt den lagen. Särskilt de tillståndshavare vars tillstånd löper ut i nära anslutning till att spellagen träder i kraft får avgöra om man vill ha ett tillstånd enligt de nya eller gamla reglerna. För den som inte avser att utvidga spelverksamheten enligt den nya lagen innebär detta inga avgörande skillnader, utom möjligtvis i skatterättsligt hänseende.

Det fanns den 1 januari 2017 10 tillstånd till innehav av sammanlagt 1 604 penning-, varuspels- och värdeautomater. Hälften av dessa tillstånd löper ut under år 2017. 5 tillstånd avseende totalt 58 antika penningautomater för samlarändamål löper dock till år 2050. Enligt utredningen är det inte nödvändigt med särskilda övergångsbestämmelser i detta avseende.

Registreringskravet för ombud som föreslås i spellagens 12 kap. 3 § bygger delvis på grundpremisen att en sådan registreringsskyldighet kommer att införas i nuvarande lotterilag i samband med införandet av de nya penningtvättsreglerna. För Svenska Spel och ATG handlar det om en stor mängd ombud som ska kontrolleras och registreras. Om inte ikraftträdandet av de nya penningtvättsbestämmelserna sker i god tid före ikraftträdandet av spellagen bör det övervägas att införa särskilda övergångsbestämmelser i detta avseende.

Mot bakgrund av vad som angetts om tidsåtgången för prövningen av licensansökningar och nödvändig testning vill utredningen slutligen erinra om att vid ett senare ikraftträdande än det här föreslagna bör beaktas att ansökningarna helst kan ges in och behandlas sex månader före ikraftträdandet.

32 Konsekvensanalys

32.1 Inledning

Detta avsnitt är en konsekvensbedömning av utredningens förslag. Den utgår från kommittéförordningen (1998:1474) och i tillämpliga delar från förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I avsnitt 32.2 redogörs för de krav på konsekvensbeskrivningar som utredningen har att rätta sig efter. I avsnitt 32.3 ges en kortfattad sammanfattning av utredningens förslag. En analys av förslagets konsekvenser i enlighet med nämnda krav redovisas i avsnitt 32.4.

32.2 Kommittéförordningens och kommittédirektivens krav

32.2.1 Krav i kommittéförordningen

I kommittéförordningen (1998:1474) finns i 14–15 a §§ bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Enligt 16 § samma förordning anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § konsekvenserna i det avseendet anges

i betänkandet. Detsamma gäller enligt paragrafen när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av 15 a § framgår att, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. I nästkommande avsnitt redogörs för innehållet i dessa bestämmelser.

32.2.2 Krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

En konsekvensutredning ska, enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Konsekvensanalysen ska utöver detta enligt 7 §, om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, innehålla en beskrivning av följande, i den omfattning som är möjlig:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

32.2.3 Krav i utredningsdirektiven

Regeringen har i direktiven (dir. 2015:95 s. 17) angett att utredningen ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen och därvid särskilt redogöra för effekterna på konkurrensen mellan företag i olika sektorer på spelmarknaden samt mellan svenska och utländska företag. Utredningen ska också belysa förslagets effekter för det allmännyttiga föreningslivet, liksom effekterna på företagens administrativa börda.

32.3 Utredningens förslag och bedömningar

Nedan följer en redogörelse över utredningens förslag. I vissa fall återges även de överväganden och bedömningar som ligger bakom förslagen. I de fall så inte sker hänvisas till de avsnitt i utredningen där det redogörs för frågan.

32.3.1 Ny ramlag för spel om pengar

Betänkandet redovisar de omständigheter som nödvändiggör en omreglering; den nuvarande regleringen är partiell och obsolet och svarar inte mot dagens digitaliserade verklighet – läs internet – och den troliga utvecklingen.

Ett huvudsyfte med lagen är att få hela spelmarknaden under samhällelig kontroll. Det är en stor utmaning.

Som framgår av betänkandet är spelområdet komplicerat. Det ger med nödvändighet också ett omfattande, mångsyftande och komplicerat lagförslag. (drygt 80 sidor lagtext och cirka 1 300 sidor betänkande). Det har sin grund i ambitionen att på ett rimligt sätt reglera området så att de olika politiska, ideella och kommersiella intressena ska kunna balanseras och samsas och rimlig kontroll uppnås.

Även konsekvensbedömningen kan bli komplicerad. För att begränsa denna söker utredningen fånga de delar av lagen och de områden som är av särskild betydelse för de ekonomiska och sociala effekterna. Samtidigt utgör lagen en helhet där delarna hänger ihop – delvis på ett synergistiskt sätt. Det betyder att ändringar i en del, som inte berör effekter i den mening som här avses, påverkar andra delar som i sin tur kan påverka effekterna av lagen.

Med lagen som främsta verktyg ska en delvis överspelad reglering med exklusiva tillstånd övergå till en regleringsmodell med delvis exklusiva licenser och delvis fri marknad, gemensamma och långsiktigt hållbara spelregler skapas. Ett licenssystem etableras som onlinespelsbolagen förhoppningsvis ska ansluta sig till, skatteintäkter säkras, föreningslivets begränsade speldomäner – huvudsakligen traditionella lotterier – och intäkter skyddas. Vidare ska marknadsföring inom området regleras, de negativa konsekvenserna av spel begränsas samt spelfusk motarbetas. Lagen ska också öppna för konkurrens och konkurrensneutralitet, etablera ett system av sanktioner både för att styra licensinnehavarnas verksamhet, men även för att kunna lagföra de som är utanför licenssystemet men som riktar sig till den svenska marknaden.

Vidare ska den rätta mixen och avvägningen av ramlag och detaljreglering skapas. En av utmaningarna är att göra detta med en verksamhet som till snabbt ökande del är onlinebaserad. En del av det globala och gränsöverskridande internet ska regelomgärdas med ett nationellt regelverk. Vidare ska regleras vilka som ska kunna få licens,

och krav specificeras på licenshavare och deras beteende gentemot marknad, myndigheter och spelare.

Lagen och dess tillämpning ska balansera och legalisera spelkonkurrens, beskatta företag från noll till 18 procent och samtidigt vara teknik- och konkurrensneutral.

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 heller inte skapa eller bidra till en så omfattande kostnadsmassa att licensieringsalternativet blir ointressant för i alla fall de större onlinespelsbolagen.

Eftersom det inte är möjligt att detaljreglera alla dessa delar är lagen utformad som en ramlag – med tydliga och fasta ramvillkor. Lagen öppnar för förordningar och föreskrifter. Inget hindrar att spelföretagen genom självreglering kommer överens om mer långtgående åtgärder än vad som författningsregleras. Att det är en ramlag ökar statens möjligheter till kontroll och gör att lagen kan förändras för att svara mot förändringar i omvärlden. Det är ett adaptivt regelverk som ska vara robust, ändamålsenligt och hållbart över tiden.

Det är ett ambitiöst och mångsyftande projekt där samhällets lagstiftningsverktyg sätts på prov. Det kan ses som samhällets samlade åtgärder för att ta kontroll över en marknad som kännetecknas av teknisk och snabb utveckling och över förhållanden där den nuvarande lagen blivit alltmer ineffektiv.

IP-blockering gentemot de webbplatser som är utanför systemet men som ändå riktar sig mot svenska kunder kommer inte att ingå i lagen. Däremot föreslås varningsmeddelande avseende sådana webbplatser, betalningsförmedlingsförbud till sådana webbplatser och höga straffsatser i sanktionsdelen. Utredningen föreslår också att vinst på spel som tillhandahålls i Sverige, utan att spelföretaget har en licens, ska beskattas hos spelaren.

Lagförslaget har drag av klassisk blandekonomi: vissa exklusiva licenser, viss skyddad sektor och en konkurrensutsatt marknad med av staten utfärdade spelregler.

Man kan också se lagens, regeringens och den nya Spelmyndighetens roll som den flaskhalsfunktion, som beskrevs tidigare i betänkandet där olika omregleringsexempel återges, som bestämmer tillträdet till den konkurrensutsatta marknaden genom att bestämma

över den infrastruktur som regelgivning och regelverk utgör. Staten styr på så sätt företagen.

Det är inte konsekvensbedömningens uppgift att avgöra om detta kan fungera. Konsekvensbedömningen utgår från att den gör det och söker ange konsekvenser för de nämnda effektområdena. Om lagen ändras i centrala avseenden gäller inte heller de konsekvensbedömningar som görs.

32.3.2 Lagens tillämpningsområde

I den nuvarande spelregleringen är begreppet slump centralt. Utredningen föreslår ingen skillnad i denna del och föreslår därför att spel om pengar där sannolikheten att vinna baseras helt på skicklighet inte ska omfattas av den nya regleringen.

Nuvarande regleringen omfattar i princip alla former av lotteri, även där spelaren inte betalat någon insats. I de allra flesta länder krävs att spelaren betalat en insats för att omfattas av lagens skyddsregler. Utredningen föreslår att en liknande ordning ska gälla även i Sverige varför spel om pengar som sker utan insats inte längre ska omfattas av spelregleringen.

Med vissa förenklingar föreslår utredningen att det också fortsättningsvis ska vara möjligt för allmännyttiga föreningar att anordna lotteri under förutsättning att 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.

Detsamma ska även vara möjligt för alla och envar, under förutsättning att 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 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 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.

32.3.3 Lämplighetsprövning av den som ansöker om licens

I nuvarande spelreglering prövas endast lämpligheten av den som söker tillstånd till kort-, tärnings- och roulettspel. Denna ordning föreslås i utredningen gälla alla som söker licens om att få anordna eller tillhandahålla spel om pengar. En sådan ordning är även i linje med de krav som kommer att ställas på Sverige vid genomförandet av det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet som ska vara införlivat i svensk rätt senast den 26 juni 2017. 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 godkänt.

32.3.4 Nya spelformer

Kasinospel online är enligt nuvarande reglering i princip förbjudna. Det finns en möjlighet för regeringen att ge tillstånd till sådant spel enligt 45 § lotterilagen. Svenska Spel har vid två tillfällen ansökt till regeringen om att få anordna sådant spel, men regeringen har ännu inte meddelat något beslut i frågan (mars 2017). I den nya regleringen föreslås att kasinospel online öppnas upp för licensgivning på den konkurrensutsatta delen av marknaden. 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.

Även i fråga om vadhållning innebär utredningens förslag att det blir möjligt för spelföretagen att erbjuda vadhållning på evenemang där detta inte varit möjligt enligt nuvarande reglering, t.ex. på utgången i politiska val.

Slutligen föreslår utredningen att det ska bli möjligt för vem som helst att, under vissa i lagen angivna krav, få licens till att anordna pokerturneringar.

32.3.5 Allt spel ska registreras

Som utgångspunkt ska allt spel registreras. Detta krav föreslås dels mot bakgrund av de skärpta reglerna mot penningtvätt och finansiering av terrorism, dels mot bakgrund av det ökade spelansvar som åläggs spelföretagen i den nu föreslagna regleringen. Att spelet registreras är en förutsättning för att spelföretaget ska kunna följa spelarens spel och, med hänsyn till vad som är känt om dennes inkomstförhållanden m.m., kunna ingripa om spelaren uppvisar ett problemspelande.

Som utredningen redogör för i kapitel 17 kan detta registreringskrav i fråga om vissa spelformer vara alltför långtgående och inte vara proportionellt i förhållande till det spel som erbjuds. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från kravet på registrering.

32.3.6 Den som har licens ska betala spelskatt m.m.

Utredningen föreslår att, med undantag av sådant spel som bedrivs av allmännyttiga ideella föreningar, registrerade trossamfund och landbaserade kommersiella kasinon, allt spel om pengar ska beskattas med 18 procent av vad som återstår av insatserna efter utbetalda vinster. Landbaserade kommersiella kasinon ska, såsom de s.k. restaurangkasinona i dag, betala punktskatt som baseras på antal spelbord. Denna punktskatt föreslås höjas.

32.3.7 Spelvinster skattepliktiga i vissa fall

Spelvinster hos företag som anordnar spelverksamhet i Sverige utan vederbörlig licens blir skattepliktig inkomst för spelaren.

32.3.8 Utländska spelbolag kan ansöka om licens

Som nämnts ovan föreslår utredningen att 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 godkänt.

32.3.9 Krav på licens för programvara och tillverkning av viss spelutrustning m.m.

Den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för onlinespel ska enligt utredningens förslag ha licens. Utredningen föreslår även att spelprogramvara för onlinespel som används av spelföretag måste ha varit tillverkad av någon som har licens. En sådan programvara måste också tillhandahållas av någon som har licens för detta. Programvaran får endast installeras eller förändras av den som har en sådan licens. Den som har licens får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som tillåter spel från Sverige utan att ha licens för detta.

Ett spelföretags spelsystem, rutiner och affärssystem ska enligt förslaget certifieras av en ackrediterad testverksamhet innan spelsystemet får användas för utbud av spel. Spelmyndigheten kan meddela föreskrifter om certifieringen. Spelmyndigheten får också meddela föreskrifter om hur testverksamheter ackrediteras.

Utredningen föreslår även att det införs ett licenskrav för att tillverka penning- och värdeautomater. En sådan licens kan enligt förslaget endast ges till den som avser att ha yrkesmässig befattning med sådana automater och som uppfyller vissa lämplighetskrav. Licenskravet för innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater motsvarar i allt väsentligt de krav som redan gäller enligt lotterilagen.

32.3.10 Ensamrätten avseende landbaserade kasinon i därför avsedd lokal och värdeautomater behålls

Utredningen föreslår att staten med ensamrätt även fortsättningsvis bör anordna sådant kasinospel som i dag regleras i kasinolagen och spel på värdeautomater utanför sådana kasinon som avses i kasinolagen.

32.3.11 Nya sanktionsmöjligheter avseende licenshavare: sanktionsavgift och förseningsavgift

Om ett spelföretag som driver verksamhet enligt den föreslagna regleringen har fått anmärkning eller varning föreslår utredningen att Spelmyndigheten får besluta att bolaget ska betala en sanktionsavgift. Avgiften ska tillfalla staten. Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och får vara 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. 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. Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Utredningen föreslår även att det införs en förseningsavgift. Denna avgift ska utgå om ett spelföretag inte i tid lämnar de upplysningar som det är skyldigt att lämna enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. I sådant fall får Spelmyndigheten besluta att spelföretaget ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor. Även denna avgift tillfaller staten.

Utredningens förslag innehåller även regler för verkställighet av nu aktuella avgifter.

32.3.12 Höjd straffskala, nytt spelfuskbrott och dobblribestämmelserna upphävs

Utredningen föreslår att fängelsestraffet för brott mot spelregleringen höjs från sex månader till två år. Är brottet att anses som grovt höjs straffet från två till sex år.

Utredningen föreslår även att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet manipulerar utgången av ett spel som omfattas av licenskrav enligt den föreslagna lagen döms för spelfuskbrott till fängelse i högst två år. Detsamma ska gälla den som förmår någon att manipu-

lera utgången av ett sådant spel. Med att manipulera utgången av ett spel avses en handling eller underlåtenhet som otillbörligen påverkar, eller kan komma att påverka utgången av spelet, oavsett om gärningen medför vinning eller inte.

Mot bakgrund av förslaget till höjd straffskala ser utredningen inget behov av att behålla dobblarbestämmelserna i brottsbalken varför dessa upphävs.

32.3.13 Betalningsblockering och varningsmeddelande för vissa webbplatser

När det gäller betalningstransaktioner föreslår utredningen att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster att avvisa betalningsorders där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods-system. Avseende sådana betalningstransaktioner får Spelmyndigheten begära att betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster blockerar elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer.

Utredningen föreslår vidare att frågor om att blockera en sådan betalningsförmedling ska, på begäran av Spelmyndigheten, prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen. Mål om sådana blockeringar ska prövas skyndsamt.

Utredningen föreslår också att en internetleverantör är skyldig att på uppmaning av Spelmyndigheten upprätta ett varningsmeddelande för domänadresser som erbjuder spel om pengar utan vederbörlig licens i Sverige. Meddelandet ska informera besökaren om att spelanordnaren saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn.

32.3.14 Allmännyttigt spel fortsatt skattebefriat m.m.

Utredningen föreslår inga större förändringar för föreningslotterier. Även i den föreslagna regleringen ska en ideell förening eller ett registrerat trossamfund kunna få licens att anordna och tillhandahålla spel om pengar. För att bl.a. kunna motivera en fortsatt skattefrihet föreslås dock att dessa spelföretag inte ska få anordna kasinospel, vadhållning, kombinationsspel, bingo online, penningautomater,

värdeautomater och datorsimulerade automater. Till vadhållning räknas inte lokalt poolspel på hästar. Det finns inget i det föreslagna regelverket som förhindrar att föreningslivet även söker licens till nu nämnda spelformer, med undantag för de som omfattas av de exklusiva licenserna för staten. En underförstådd förutsättning är dock att det inte finns någon risk för att de allmännyttiga medel som erhållits genom att bedriva skattebefriat spel används för att bedriva kommersiellt spel.

32.3.15 Lotteriinspektionen m.m.

Utredningen föreslår att Lotteriinspektionen byter namn till Spelmyndigheten och att myndigheten ansvarar för all licensgivning till spel om pengar i Sverige. Myndigheten föreslås inte längre styras av en styrelse med fullt ansvar utan denna ersätts med ett insynsråd.

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

Utredningen föreslår även att det vid Spelmyndigheten ska finnas ett råd för spelmarknadsfrågor. Rådet ska bestå av företrädare för Spelmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Finansinspektionen, Konsumentverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Rådet föreslås sammanträda minst två gånger per år och utbyta erfarenheter. Spelmyndigheten får bestämma att även andra myndigheter än de nyss nämnda ska närvara vid rådets sammanträden.

Slutligen föreslår utredningen att den nya Spelmyndigheten ska ansvara 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.

32.4 Konsekvensanalys

Utredningens förslag: Kostnaden för Lotteriinspektionens namnbyte och nya arbetsuppgifter samt de ökade kostnaderna för Skatteverket och Konsumentverket ska finansieras genom ökade anslag.

Utredningens bedömning: För Skatteverket innebär utredningens förslag ökade kostnader med 1,2 miljoner kronor per år. Därutöver uppkommer en engångskostnad för IT-investeringar med 1,3 miljoner kronor. För Konsumentverket innebär förslaget ökade kostnader med cirka 1 miljon kronor per år.

Förslagen innebär endast marginella kostnadsökningar för övriga berörda statliga förvaltningsmyndigheter och för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Merkostnaderna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

För länsstyrelser och kommuner innebär förslagen kostnadsbesparingar då länsstyrelsernas tillståndsgivning till lotterier och landbaserat bingo, samt kommunernas tillståndsgivning till lotterier, överförs till Spelmyndigheten.

För enskilda innebär förslaget om skatt på spel att spelföretag ska betala 18 procent i skatt på vinsten efter utbetalade vinster. Punktskatten för bordsspel höjs och det införs en skattskyldighet för spelare för spelvinster i företag som borde haft licens för sin spelverksamhet enligt spellagen.

Några utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

Avsnittet behandlar utredningens lagförslag (i den fortsatta texten kallat ”lagen”) och de ekonomiska och andra konsekvenser detta kan innebära. Framst fokuseras på effekter för spelarna, spelområdets företag och organisationer, de olika sektorerna och konkurrensförhållanden dem emellan. Även konsekvenser för samhällsekonomin, företagens administrativa börda, relationen mellan små och stora företag berörs. I konsekvensanalysen belyses även de bakomliggande förhållanden, som utöver lagen, påverkar dessa områden.

Avsnittet inleds med en redovisning och diskussion kring metodval. De olika områden som lagen påverkar, som marknad, företagen och organisationerna på marknaden, spelarna, spelansvar, spelberoende, spelmissbruk samt konkurrensförhållanden behandlas därefter var för sig. Avsnittet avslutas med en samlad bedömning där utredningen söker urskilja de viktigaste konsekvenserna. Bedömningshorisonten är tre till fem år. I avsnittet ingår också ett stycke där den mer långsiktiga utvecklingen i relation till lagen diskuteras. Där

tas lagens hållbarhet över tiden upp men även hur lagen kan påverka spelsektorn på längre sikt.

Analysen utgår från ett systemperspektiv med drag av aktörsanalys. Intervjuer gjorda av Mapsec AB, möten, deskresearch, inläsning av forskningsrapporter, statistik och nyckeldokument bildar underlag för avsnittet. Materialet inom området är omfattande.

Vissa antaganden om bl.a. skattesats och kanaliseringsgrad görs och används i tillämpliga fall som utgångspunkt vid analyser, överväganden och effektbedömningar.

32.4.1 Metod och modell

Det som ska bedömas är hur den föreslagna lagstiftningen påverkar de angivna områdena. För att göra det krävs en effektutvärdering av lagen i "handlingstermer" innan den har trätt i kraft. I denna ex ante utvärdering utgår vi från att lagen får den utformning som föreslås i betänkandet. Att urskilja orsakssamband när det gäller samhällliga företeelser som har inträffat är svårt. Att göra det för framtida händelser är ännu svårare.

Området rymmer mycket statistik och annan kvantitativ information som är värdefull och som man kan utgå från. Men eftersom lagförslaget utgör ett markerat trendbrott kan traditionell framskrivning eller extrapolering av data och trender bara delvis tillämpas.

Det blir således väsentligt att söka sålla fram de viktigaste variablerna – de som ensamma eller tillsammans med andra har effekt på de angivna områdena. För att kunna göra detta bör vi identifiera lagens väsentliga egenskaper som gjordes i föregående avsnitt och identifiera aktörerna, deras egenskaper och förmodade beteenden eller handlingar.

För analyser i sådana sammanhang kan man ha den s.k. SCP-modellen som analytisk ram. Den går ut på att studera sambanden mellan marknadsstrukturen (structure), företagens och andra aktörers beteende (conduct) och det resulterande utfallet på marknaden eller för samhället (performance) på ett strukturerat sätt.

Dessa tre faktorer påverkas i sin tur av lagstiftning och sektorsreglering och av marknadens grundläggande efterfråge- och produktions samband. En avgörande fråga blir att bedöma vilka beteenden som är ett resultat av lagen och vad som har andra orsaker.

Det är en handlingsorienterad ansats. Lagen påverkar beteenden som bestämmer eller initierar ett antal handlingar eller icke-handlingar som ger effekter vilka beror på sammanhanget. Det är också huvudsakligen en kvalitativ ansats men där utredningen om möjligt klär beskrivningar och resultat i kvantitativa termer.

Analysen beskriver de aktörer som finns på arenan. Vad är deras roll, hur är de formerade, vilka resurser och vilka prioriteringar gör de? Av detta kan man göra sig en bild av hur de kan förväntas agera och vad som kan bli genomslaget av deras agerande.

Aktörerna kan grupperas i ett antal kategorier

- Onlinebaserade spelföretag, inte reglerade i dag
- Allmännyttiga föreningslivet
- ATG, trav- och galoppporten
- Svenska Spel, sannolikt i två skepnader: Svenska Spel-konkurrens och Svenska Spel-exklusiv rättighet
- Anordnare av restaurangkasino
- Spelarna som genom sitt spel och sina insatser är motorn i systemet
- Norm- och regelgivare, tillstånds- och tillsynsinstans samt rättsväsende.

Spelföretag och ideella organisationer som anordnar spel konkurrerar delvis inbördes.

Spelmyndigheten, som är licensorgan och tillsynsinstans, och regeringen, i kraft av att kunna utfärda förordningar, bestämmer ”spelplanens” utseende genom det konkreta regelverket och uttolkningen av detta.

I vilken takt regelverket tar form beror på inflödet av fall som ska avdömas samt domstolarnas och Spelmyndighetens arbetsformer och resurser att hantera dessa flöden.

Företag och organisationer konkurrerar om spelarna genom bl.a. intensiva marknadsföringsinsatser. Samtidigt som det är spelarna, som staten ska skydda men också få att spela. Samma stat som ytterst bestämmer marknads omfattning, storlek och, i viss mån, innehåll.

Tidsperspektiv

Konsekvensbeskrivningen rör främst den kommande tre till fyraårsperioden från det lagen trätt i kraft. För övrigt har aktörernas anpassning till den föreställda lagen redan påbörjats – troligen redan i samband med att direktiven tillkännagavs. Man positionerar sig med hänsyn till den nya marknads- och konkurrenssituationen och till de compliancekrav som man förmodar lagen kommer innebära.

Ju längre fram i tiden, desto osäkrare blir prognoserna. Det förefaller självklart. Å andra sidan är det nog mer en fråga om vilken detaljeringsnivå som väljs. I vissa lägen kan det t.o.m. vara enklare att i grova drag söka göra prognoser på lång sikt. Om de mer långsiktiga trenderna och bedömbara företeelser som är relevanta för spelbranschen har vi faktiskt en hel del information.

Det är inte denna konsekvensbeskrivnings uppgift att förutspå framtid på längre sikt annat än i den del som det handlar om lagförslagets och licenssystemets möjligheter att över tid påverka företagande, spelare och samhälle – ekonomiskt och socialt. Viktiga aspekter är hur lagen kan svara mot förändringar, vilka dessa förändringar är och som slutsats även söka bedöma om lagen är hållbar över tid.

Spelmarknaden globalt förmodas växa kraftigt. Den har långt kvar innan den når sitt ”mognadsstadium”. Den globala marknaden hade en nettoomsättning på 350 miljarder kronor år 2014 och beräknas år 2020 omsätta cirka 587 miljarder kronor. Det är en årlig ökning med knappt 11 procent. Ökningen på den i Sverige oreglerade marknaden har på senare år varierat mellan 10 och 20 procent per år.

Ökningen av spelmarknaden kan bli större, särskilt om omregleringen av EU:s spelmarknader fortsätter. Om USA och asiatiska länder öppnar sina marknader, helt eller delvis för onlinespel kan ökningen bli dramatisk.

De svenskanknutna spelbolagen, inte minst de börsnoterade, är internationellt väl positionerade. Ett system med licensiering i den form som utredningen föreslår i Sverige kommer att bidra till att dessa kan hävda sig väl på en snabbt expanderande global marknad. Ett licenssystem ökar sannolikheten för att bolagen lägger en del av sin expansion i Sverige med ökad sysselsättning som följd.

Andra viktiga trender är konvergensen mellan gaming och gambling – från underhållning till spel, och från ensamspelare till spel till-

sammans, både virtuellt och ”i verkliga livet” - IRL. Här talar vi om en tidshorisont på mellan tre och fem år. Den utvecklingen kommer att bredda spelarbasen i Sverige – både socialt och åldersmässigt.

Utvecklingen kommer på samma sätt att gå mot hybrider mellan spelunderhållningsbolag, rena dataspelsföretag och spelbolag. Gränsen mellan gambling-, underhållnings- och gamingföretag blir mer diffus; det blir svårare att avgöra vad som är vad. Det är således inte bara nya typer av spel utan också nya slags företag som kommer att uppstå. Detta kommer att ställa lagstiftningen inför nya utmaningar.

Det kommer också finnas organisatoriska blandformer med rötter både i vanliga vinstdrivande företag och ideella organisationer som på internet graviterar mot ett slags ”affärsdrivande sociala företag” och som för sin finansiering vill erbjuda spel inom ramen för den lockande skattefriheten.

En annan företeelse är utvecklingen bland företag – och inte minst spelbolag – att bli någon slags hyper broker som engagerar, formerar och styr resurser baserat på ett antal avtal utan att egentligen äga något annat än själva varumärket eller det paraply under vilket verksamheterna försiggår. Spelen, spelplatta, betalningskanaler, marknadsföring, spelarkontakt och utveckling ligger hos andra företag, vars tjänster och produkter hyper brokern köper eller hyr (jfr konfektionsföretaget Gant som har ett tjugotal anställda men sysselsätter 4 000–5 000 personer runt om i världen. Nike och Adidas är andra exempel.).

Genom lagens adaptiva karaktär – att det är en ramlagstiftning – kan den förmodligen både anpassas till och i tillämpliga delar parera dessa förändringar med bibehållen styrförmåga och kontroll.

Några egenskaper hos spelmarknaden med bäring på konsekvensbedömningen

Spel om pengar är en utpräglad konsument- och massmarknad. Branschen omsätter efter utbetalda vinster cirka 21 miljarder kronor.

68 procent av individerna i åldersspannet 18 till 79 år spelar årligen. Utslaget för hela åldersgruppen per capita spelas det i Sverige för cirka 3 800 per år. Det motsvarar, utan några jämförelser i övrigt, vad genomsnittssvensken köper av vin, sprit och öl under ett år. Räknat för de 68 procent som spelar blir det en spelkonsumtion av ungefär 5 600 kronor per år och person. Den hittillsvarande trenden

har varit ett minskat antal spelare men en långsamt ökande spelvolym. Onlinespel ökar och landbaserat spel minskar.

Den onlinebaserade och oreglerade delen av marknaden är snabbt expanderande och lönsam. Den befinner sig dessutom, även jämfört med flera andra dynamiska marknader, i snabb förändring. Denna är väsentligen teknikbetingad och kundstyrd.

På marknaden opererar aktörer med skilda ursprung, drivkrafter och affärslogiker; vinstdrivande företag, företag med exklusiva tillstånd och ideella organisationer. Marknaden och dess lönsamhet innebär utomordentligt kraftfulla incitament för de vinstdrivande marknadsaktörerna.

32.4.2 Alternativa lösningar

Mot bakgrund av den tid som stått till utredningens förfogande redovisas ett alternativ för hur den framtida spelmarknaden bör delas upp. När det gäller uppdelningen av spelformer är denna del särskilt avvägd mot EU-rätten. Utredningens förslag är en helhetslösning och förslagets delar hör mer eller mindre ihop. I frågor rörande de olika beståndsdelarna i betänkandet såsom framför allt skatt (se kapitel 26) men också frågor om främjandeförbud och olika blockeringar av de företag som väljer att stå utanför det föreslagna licenssystemet (se kapitel 24) redovisas alternativa lösningar relativt omfattande. I dessa delar redovisas argumenten för den valda lösningen och i många fall konsekvenser av den eller de alternativa lösningarna.

Alternativet är att behålla och skydda monopolet. Att skydda ett monopol är i princip lika svårt eller lätt som att skydda en licensmarknad. Om främjandeförbud, betalningsblockering, IP-blockering m.m. behålls eller införs skulle det kunna vara ett alternativ att behålla monopolet. Detta alternativ omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag och är för övrigt enligt utredningens mening inte ett i längden hållbart alternativ.

32.4.3 Vilka som berörs av regleringen

Offentlig verksamhet

Regeringen

Regeringen påverkas av utredningens förslag i och med att licensgivning till den spelverksamhet som ska bedrivas med exklusiv rättighet föreslås överföras från regeringen till Spelmyndigheten. Utredningen föreslår att regeringen även fortsättningsvis kommer att styra spelpolitikens inriktning genom förordningar.

Lotteriinspektionen

Utredningen föreslår att Lotteriinspektionen ska bli den nya Spelmyndigheten. Den nya licensmyndigheten övertar tillståndgivningen från regeringen, länsstyrelser och kommuner. Mot bakgrund av utredningens olika förslag beräknas den nya Spelmyndigheten bli cirka 50 procent större än Lotteriinspektionens nuvarande verksamhet.

Skatteverket

De av utredningen föreslagna förändringarna dels av vilka som kommer att kunna få licens och som därmed kommer bli skattskyldiga, dels införandet av skattskyldighet för spelvinster i företag som borde haft licens för sin spelverksamhet enligt spellagen kommer att medföra ökade uppgifter för Skatteverket.

Konsumentverket

Konsumentverket har sedan den 1 januari 2017 tillsammans med Lotteriinspektionen ett tillsynsansvar avseende marknadsföringen av lotterier och spel. Nu lagda förslag utvidgar verkets tillsynsfält.

Konkurrensverket

I den nya regleringen föreslås att Svenska Spel dels kommer att få ensamrätt till vissa spelformer, dels anordna vissa spelformer i konkurrens med folkrörelserna, samt dels anordna spel på rent kommersiella grunder. Detta kan innebära att Svenska Spel kan komma att få otillbörliga konkurrensfördelar på marknaden, vilket Konkurrensverket bör vara uppmärksam på.

Kommuner och länsstyrelser

Kommuner och länsstyrelser kommer att beröras av utredningens förslag då deras tillståndsgivning föreslås överföras till Spelmyndigheten. Registreringen av s.k. registreringslotterier föreslås vara kvar på kommunal nivå.

Domstolarna

Antalet överklaganden av Spelmyndighetens beslut kan komma att öka p.g.a. i första hand förslaget om en utökad krets som ska vandelsprövas. Även förslagen om betalningsblockering och nya skatteregler kommer att beröra de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Andra rättsvårdande myndigheter

Utredningens förhoppning är att förslagen om höjd straffskala och införandet av spelfuskbrottet ska medföra att i första hand polis och åklagare får bättre verktyg för att beivra den kriminalitet som finns i samband med spel om pengar. Även de föreslagna reglerna om beslag kommer att påverka polis och åklagare.

Enskilda

Svenska Spel

Utredningen föreslår att Svenska Spel även fortsättningsvis ska ha ensamrätt att anordna spel i landbaserade kasinon i därför avsedd lokal och värdeautomatspel. Bolaget får även anordna lotterier som

konkurrerar med folkrörelserna. Utredningen föreslår också att Svenska Spel ska betala bolagsskatt.

Hästsporten

Förutsättningarna för hästsportens finansiering ändras i grunden genom förslaget. Ensamrätten för ATG att anordna vadhållning på hästar tas bort. I gengäld står det ATG fritt att ansöka om licens till andra spelformer än vadhållning på hästar. De föreslagna förändringarna av spelskatten innebär också att hästsporten kommer att betala drygt 600 miljoner kronor mindre i spelskatt i förhållande till om skattesatsen lämnats orörd. Eftersom ATG ska betala bolagsskatt uppgår dock bolagets överskott efter en estimerad bolagsskatt om cirka 500 miljoner kronor ”bara” till 100–150 miljoner kronor.

Allmännyttiga föreningar

De allmännyttiga föreningarnas ställning på den svenska spelmarknaden kvarstår i huvudsak. Bingo online blir dock konkurrensutsatt. Inget hindrar dock att de allmännyttiga föreningarna ansöker om licens för att anordna spel på det konkurrensutsatta området och betalar spelskatt för dessa spel som övriga spelföretag.

Idrotten

I en spelkontext är idrotten i allt väsentligt att jämställa med allmännyttiga föreningar. I den mån idrotten är förmånstagare i spel för allmännyttiga ändamål är kopplingen uppenbar. I dessa fall gäller vad som angetts i föregående stycke.

Utredningens förslag påverkar inte heller möjligheterna till sponsring av idrotten, men i praktiken bör sponsringsmöjligheterna öka väsentligt. Detta eftersom nya spelföretag träder in på marknaden och intresset från dessa att exponera sig och sina varumärken torde vara stort.

Betaltjänstleverantörer

När det gäller betalningstransaktioner till spelbolag som inte har licens i Sverige föreslås en möjlighet för regeringen att införa en skyldighet för betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster att avvisa betalningsordres där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods-system.

Utredningen föreslår vidare att Spelmyndigheten hos domstol får begära att betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster blockerar elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer.

Internetleverantörer

Utredningens förslag att införa en varning på webbplatser som utan att ha en svensk licens erbjuder spel till personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige kommer att beröra svenska internetleverantörer.

Tillverkare av vissa spelautomater

Svenska tillverkare av penning- och värdeautomater blir berörda av utredningens förslag rörande kravet på licens för att tillverka sådana automater.

Serviceföretag

Som tidigare nämnts i denna utredning kräver verkligheten i dag att de ideella föreningarna i många fall behöver anlita serviceföretag för att kunna erbjuda attraktiva lotterier, i varje fall när det gäller lotterier av större omfattning. Möjligheterna att på ideell basis anordna lotterier kan många gånger vara små. Utredningen föreslår nu att denna ordning lagregleras genom s.k. uppdragsavtal.

Övrig allmänhet

Utredningens förslag medför att utrymmet för att anordna spel om pengar utan licens ökar jämfört med nuvarande reglering. Den största förändringen är att en av grundförutsättningarna för att lotterilagen ska vara tillämplig – kravet på insats – har tagits bort i förslaget till spellag. Betalas ingen insats omfattas spelet således inte av lagen. Detta innebär bl.a. att många av de lotterier som i dag anordnas illegalt på sociala medier inte längre kommer att omfattas av kravet på licens.

32.4.4 Konsekvenser för Lotteriinspektionen

Om utredningens förslag blir verklighet i alla delar kommer den nya myndigheten att få ett väsentligt utökat ansvarsområde. Den nya Spelmyndigheten föreslås enligt utredningen bli central licens- och tillsynsmyndighet. Utredningens förslag innebär i praktiken att antalet möjliga licenshavare mångdubblas vilket i sin tur för med sig en utökad tillsynsverksamhet. Genomförs förslaget i sin helhet visar Lotteriinspektionens analyser av framtida budget samt kommande processer för licensgivning och tillsyn ett minsta behov av att utöka nuvarande personal med cirka 50 procent, dvs. med ungefär 20–25 personer. Detta kommer givetvis medföra att myndighetens kostnader för drift, lokaler och IT m.m. kommer att öka i motsvarande mån. Initialt ser utredningen även att Spelmyndigheten kommer att ha ett behov av ökade investeringskostnader för systemutveckling, utökad IT-kapacitet och lokaler. Kostnaderna kan uppskattas till cirka 10 miljoner kronor. Förslaget innebär även initiala merkostnader första året. Dessa kostnader hänförs sig till bl.a. köp av tjänster i samband med licensgivning, namnbyte, ökade datorlicenskostnader, inköp av möbler och annan utrustning. Kostnaderna kan uppskattas till cirka 15,5 miljoner kronor. Utredningens slutsats är att det kommer att behövas ett nettotillskott av resurser till Spelmyndigheten för att denna ska kunna utföra de uppgifter som är efterfrågade och som är rimliga med tanke på den stora betydelse spelmarknaden har. Lotteriinspektionens analyser av framtida budget samt kommande processer för licensgivning och tillsyn visar på ett behov av ett initialt anslag från det år regleringen kan träda i kraft om 92,9 miljoner kronor i 2016 års prisnivå. Därefter beräknas behovet av anslag minska till 81,0 miljoner kronor. Skillnaden i anslagsbe-

hov mellan åren beror bl.a. på ovan nämnda merkostnader. Kostnaderna för den nya myndighetens verksamhet kan beräknas till cirka 0,18 procent av omsättningen på den svenska spelmarknaden vilket ska jämföras med motsvarande siffra för Lotteriinspektionens verksamhet år 2016 som uppgick till 0,11 procent. Lotteriinspektionen har i dag som ekonomiskt mål att avgifterna för tillståndsgivning och tillsyn ska täcka relaterade kostnader för respektive verksamhet. Områdena Information och Kontroll av illegalt spel finansieras i dag genom anslag. Utredningen föreslår ingen förändring i denna finansieringsmodell då de ekonomiska konsekvenserna av en ren avgiftsfinansieringsmodell kan leda till risker för kontinuiteten av verksamhetens bedrivande på längre sikt. Det måste även anses mindre lämpligt att myndighetens verksamhet blir beroende av omsättningen på spelmarknaden eller tillsynsobjektens vilja/förmåga att betala. Detta får till följd att myndighetens anslag behöver höjas, vilket i sin tur medför att utgiftstaket höjs i motsvarande mån.

32.4.5 Konsekvenser för Skatteverket

Utredningens förslag innebär bl.a. att den svenska spelmarknaden delvis öppnas upp för privata vinstintressen och det införs en generell spelskatt – med undantag för allmännyttiga ideella föreningar, registrerade trossamfund och landbaserat kommersiellt kasinospel – som alla spelföretag ska betala. Skatteverket blir således beskattningsmyndighet för samtliga skattskyldiga till spelskatt.

Skatteverket behöver initialt utforma administrativa rutiner, utveckla IT-system och ta fram informationsmaterial till företag etc. Skatteverket har beräknat att dessa initiala kostnader kommer uppgå till 1,3 miljoner kronor.

Vidare har Skatteverket beräknat att de löpande kostnaderna för handläggningen av inkommande deklarerationer, kontroller, IT-förvaltning m.m. kommer att uppgå till 1,2 miljoner kronor per år om lagen (2018:000) om skatt på spel och lagen (2018:000) om skatt på vissa spelbord införs. Skatteverkets initiala kostnader bedöms därför uppgå till totalt 1,3 miljoner kronor och de löpande kostnaderna till 1,2 miljoner kronor per år. Detta får till följd att myndighetens anslag behöver höjas, vilket i sin tur medför att utgiftstaket höjs i motsvarande mån.

32.4.6 Konsekvenser för domstolarna

Som nämnts ovan föreslår utredningen bl.a. att Spelmyndigheten efter domstolsprövning får begära att betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster blockerar elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer. Det är givetvis svårt att förut säga hur många sådana fall som kan komma att uppstå, men bedömningen är att dessa fall på årsbasis blir få. Utredningen bedömer att de merkostnader som förslaget medför ryms inom ramen för domstolarnas anslag.

Vidare kommer förslaget till lagen om skatt på spel och lagen om skatt på vissa spelbord medföra ökade kostnader för domstolarna då beslut enligt nämnda lagar kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom överklagandebestämmelserna i skatteförfarandelagen. Det finns en tendens att de rättsliga processerna ökar i samband med att nya och förändrade regler införs. Detta får konsekvenser för förvaltningsrätter och kammarrätter i form av ökad arbetsbelastning och därmed merkostnader. Någon större mängd mål kan dock inte förväntas, utan det bör kunna hanteras inom respektive myndighets ordinarie verksamhet. Utredningen bedömer även att de merkostnader som införandet av lagen om skatt på spel och lagen om skatt på vissa spelbord medför för domstolarna ryms inom ramen för respektive domstols anslag.

32.4.7 Konsekvenser för Konsumentverket

Som nämnts tidigare har Konsumentverket sedan den 1 januari 2017 ett delat tillsynsansvar med Lotteriinspektionen avseende marknadsföring av lotterier och spel. Nu lagda förslag utvidgar verkets tillsynsområde något mot nu gällande reglering (se kapitel 21). Det finns enligt utredningens mening mycket som talar för att utredningens förslag till en öppning av spelmarknaden kommer att medföra att de som får licens kommer att kräva att myndigheterna vidtar åtgärder mot marknadsföring från konkurrenter som saknar licens i Sverige. Vidare är konsumentaspekten särskilt viktig i förhållande till marknadsföringens innehåll. Således kommer trycket att öka på bl.a. Konsumentverket att agera, vilket i sin tur kommer att kräva ökade resurser för att försöka stävja överträdelser. Menar staten allvar med detta arbete kommer det att kosta. Konsumentverket gör bedöm-

ningen att de utökade arbetsuppgifterna sammanlagt medför ett behov av en årsarbetskraft, dvs. cirka en miljon kronor. Utredningen föreslår att regeringen höjer Konsumentverkets anslag i motsvarande mån, vilket i sin tur medför att utgiftstaket höjs.

32.4.8 Konsekvenser för Konkurrensverket

Utredningen föreslår att en del av marknaden kommer att vara utsatt för konkurrens. Som exempel kommer Svenska Spels konkurrensutsatta del att finnas på den delen av marknaden. Det kan komma att bli så att de nya spelbolag som ansöker om och får licens på marknaden har synpunkter på att Svenska Spels båda delar (konkurrensdelen och delen med exklusiva rättigheter) drar otillbörlig nytta av varandra. Så har skett i bl.a. Danmark. Även andra förhållanden av konkurrenskaraktär kan komma att uppstå. Detta kan medföra ökade arbetsuppgifter för Konkurrensverket. Utredningen gör dock bedömningen att detta ryms inom ramen för myndighetens anslag.

32.4.9 Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner

Länsstyrelserna

Av landets 21 länsstyrelser arbetar sju stycken med lotterifrågor. Som framgår av avsnitt 12.8.3 arbetar i genomsnitt 0,2 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna med tillämpning av lotterilagen. I genomsnitt gav länsstyrelserna under år 2015 tillstånd till två lotterier och två föreningar med stöd av 16 § lotterilagen. I genomsnitt 41 tillstånd till bingo beviljades enligt 22 § under samma år. Totalt 174 föreningar omfattades av bingotillstånden under året 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.

De av utredningen framlagda förslagen om en centralisering av licensgivningen bör innebära att länsstyrelsernas arbetsbelastning minskar. Att uppskatta besparingen för länsstyrelserna i kronor och ören är svårt och blir närmast en gissning varför utredningen avstår från det.

Kommunerna

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 i avsnitt 12.8.4, låg. Av den enkät som Spellicensutredningen skickade till kommunerna framgår att det även inom kommunerna är få årsarbetskrafter som sysslar med handläggning av lotterifrågor. De av utredningen framlagda förslagen om en centralisering av licensgivningen bör dock innebära att också kommunernas arbetsbelastning minskas något. Även här är det svårt att uppskatta kommunernas besparing i kronor och ören av samma skäl som för länsstyrelserna varför utredningen avstår från det.

32.4.10 Konsekvenser för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Den föreslagna utvidgningen av det straffbara området gällande främjande innebär att mycket av ansvaret för ingripanden mot överträdelser av det nya främjandebrottet kommer att hamna hos Polismyndigheten. Spelmyndigheten kan nämligen inte utfärda förelägganden om att någon ska upphöra med kriminell verksamhet. I stället måste myndigheten anmäla sådana överträdelser till polis eller åklagare. Det är i nuläget omöjligt att med någon grad av säkerhet beräkna vilka kostnader som kommer att uppkomma för polis och åklagare med anledning av denna förändring.

Utredningen föreslår vidare att det införs möjligheter för behörig personal hos Spelmyndigheten att, när någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott mot spellagen, kunna beslagta spelutrustning eller andra föremål under förutsättning att det skäli- gen kan antas ha betydelse för utredning av brottet eller kan antas bli föremål för förverkande enligt spellagen (se kapitel 24). Sådana beslag ska enligt förslaget skyndsamt anmälas till Polismyndigheten eller åklagare som ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget. Detta kan komma att medföra merarbete för Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Det är i skrivande stund svårt att uppskatta omfattningen av dessa beslag och hur dessa kommer att fördela sig mellan de olika myndigheterna. Samtidigt medför de föreslagna reglerna att det blir möjligt för annan än polis och

åklagare att göra beslag vilket torde medföra en minskning av deras arbetsbörda. Utredningen gör sammantaget bedömningen att de merkostnader som införandet av spellagen medför för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ryms inom ramen för respektive myndighets anslag.

32.4.11 Övriga konsekvenser för staten

Svenska Spel omsatte år 2015 netto knappt 9 miljarder kronor. År 2014 bidrog bolaget till statskassan med 4,8 miljarder kronor. 1,7 miljarder kronor kommer från onlinebaserat spel. Det är 19 procent av den egna omsättningen och 21 procent av den totala omsättningen på onlinespel i Sverige. Svenska Spels onlinedel ökar; år 2016 med 14 procent. Landbaserat spel har minskat under samma period med 3 procent. Sammantaget ger det en oförändrad nettoomsättning för Svenska Spel.

Den framtida konkurrensdelen – Svenska Spel K – med licenser kommer enligt lagförslaget att omfatta sportvadhållning (både landbaserad och online), kasinospel online, poker online och bingo online. I Svenska Spel E – delen med exklusiva tillstånd – kommer ligga lotterier, landbaserat online samt värdeautomatspel och kasinospel i därför avsedd lokal. Det motsvarar 80 procent av nettoomsättningen. Det betyder att det framtida Svenska Spel K kommer rymma sportspel som i dag utgör 20 procent av nettoomsättningen, 1,8 miljarder kronor, och kasinospel online som man i dag inte erbjuder men kommer att göra i ett licenssystem.

Möjligheterna generellt för Svenska Spel att konkurrera vid fri vinståterbetalningsprocent bedöms som goda. Dels är man ett stort företag med finansiella muskler. Dels, i likhet med ATG, är företaget ett starkt och inarbetat varumärke liksom dess produkter. 48 procent av de som spelar online har Svenska Spel som första val – trots att man bara har 21 procent av hela onlinespelsmarknaden.

Svenska Spels fördel kan komma att vara att bolaget är en trygg och säker statlig aktör med spel som utöver sportvadhållning nu även kommer att kunna anordna kasinospel online och bryta den nedåtgående trenden, som i och för sig bröts år 2015 och förefaller ha stabiliserats under år 2016. Inom kasinospel online kommer det

bli konkurrens om marknaden. Svenska Spels sportvadhållning är redan konkurrensutsatt, där blir det troligen inte så stor skillnad.

Utgångspunkten är att företagsdelen med de exklusiva tillstånden och den konkurrensutsatta delen av företaget strikt åtskiljs. Inte minst för att undvika korssubventionering och för att inte rubba konkurrensneutraliteten.

Det är således en femtedel av nuvarande omsättning som föreslås läggas i konkurrensdelen. Härtill kommer Svenska Spels planerade onlinedel avseende kasinospel. Med antagandet att Svenska Spel inom en treårsperiod efter lagens ikraftträdande kommer upp i en nettoomsättning på 500 miljoner kronor på kasinospel online (som man troligen redan utvecklat ett antal spel för) och att sportspel ökar med fem procent per år så har man en nettoomsättning i konkurrensdelen för år 2021 på totalt 2,8 miljarder kronor. Omsättningen på kasinospel tar man dels från övriga onlinebaserade spelbolag, vilket reducerar deras nettotillväxt något, dels från den allmänna marknadsökningen för detta segment.

Skatt blir ur ett offentligfinansiellt perspektiv inte så väsentligt avseende Svenska Spel. Svenska Spel har till ägaren, staten, under senare år levererat cirka 55 procent av nettot. Troligtvis kommer kostnaderna för t.ex. marknadsföring och investeringar (se närmare avsnitt 26.10.3) att öka för Svenska Spel K, varför överskottet till staten inledningsvis kan uppskattas bli drygt en miljard kronor. Den andra delen – den med exklusiva tillstånd – antas ligga på ungefär samma nivå som år 2015 dvs. 7,2 miljarder kronor. Hela Svenska Spel får då tre år efter ikraftträdandet av lagen en nettoomsättning på 10 miljarder kronor och kan leverera cirka 5 miljarder kronor till staten.

Detta resonemang bygger på den vinstmarginal som Svenska Spel har i dagsläget. Detta är också utgångspunkten för det huvudscenario som beskrivs i kapitel 26. Där poängteras dock att det inte är orimligt att Svenska Spel drar på sig ökade kostnader vilket innebär att en mindre andel av nettoomsättningen går tillbaka till ägaren.

Om den konkurrensutsatta delen skulle säljas i samband med, eller något år efter det att lagen börjar gälla, blir ekvationen en annan. Företaget borde på denna marknad, och med en nettoomsättning på 10 miljarder kronor, ha ett marknadsvärde på cirka 65 miljarder kronor (vilket överskrider det sammanlagda börsvärdet av de femton

börsnoterade svenskanknutna spelbolagen som i dag är cirka 69 miljarder kronor).

Den konkurrensutsatta delen motsvarar ett värde av dels cirka 20 procent av 68 miljarder kronor, 14 miljarder kronor, dels det förväntansvärde man sätter på Svenska Spels kasinodel. Det värdet är i sin tur till stor del betingat av värderingen av varumärket Svenska Spel och i vilken utsträckning det sålda företaget är "exportfärdigt", dvs. utan alltför stora investeringar kan gå ut på i första hand den europeiska marknaden, med en omsättningsökning och intjänandeförmåga som inte understiger branschgenomsnittet. Kasinodelen kan då värderas utifrån jämförelser med börsvärde och omsättning för de hittills börsnoterade. Uppskattningen hamnar ändå i ett brett spann, men borde ligga mellan 5 och 15 miljarder kronor. En försäljning kan inbringa knappt 25 miljarder kronor. Det ska ställas mot den årliga intäkten från Svenska Spel K som med en försiktig uppskattning vad gäller nettoomsättning för kasinodelen kan beräknas till cirka 1,5 miljarder kronor.

Spelberoende och spelmissbruk

Det är svårt att uppskatta den samhälleliga kostnaden för spelberoende och spelmissbruk. En grundläggande svårighet är att kartlägga orsaksförhållanden. Finns problematiken innan eller skapas den av spelandet? Uppskattningarna skiljer sig väsentligt åt och varierar mellan två och fem miljarder kronor. Det är hur som helst en avsevärd kostnad. Det är också rätt magert med prognoser av förmodat spelmissbruk.

Omregleringen och legitimeringen av den snabbt ökande delen av kasinospel online som den kommer till uttryck i lagförslaget bidrar till att fler spelare online exponeras för s.k. högriskspel. Detta förstärks av att Svenska Spel erbjuder kasinospel online. Det kan leda till en viss ökning av spelproblem.

Detta balanseras av att spelbolagen genom lagen tvingas ta ett större spelansvar. Men också av ett bättre utnyttjande av de möjligheter som ligger i den sofistikerade informationshanteringen av s.k. big data. Applicerat på den befintliga spelarbasen kan detta spelansvarsperspektiv användas på två sätt. Dels för att maximera spelvolymen från varje spelare genom att se vilka som är mest benägna

att ta risker och spela för stora belopp på kort tid, dels för att fånga upp spelare i riskzonen, varna, stänga av eller som mininivå i alla fall låta vara ifred och inte fresta. Det senare alternativet används för närvarande i alltför begränsad omfattning.

På längre sikt kommer spel som mer har drag av social gaming troligen ha en hämmande effekt på spelmissbruk p.g.a. grupppryck och social kontroll. Å andra sidan kan mer socialt spelande ha en förstärkande gruppeffekt mot mer och intensivare spelande som kan resultera i ökat problemspelande. Att det ökande antalet spelare rekryteras ur grupper med förmodligen mindre riskbeteende bidrar till att ökningen blir mer begränsad.

Givet de insatser som regleras i lagen m.m. och under förutsättning att de efterlevs, och de förhållanden som nämnts ovan, kan antas att spelmissbruk och spelberoende ökar relativt sett mindre än ökningen av spelet volymmässigt.

Studier, vilka det finns rätt få av inom området, visar att även begränsade åtgärder från samhällets sida för att stävja spelmissbruk har god effekt och att de är samhällsekonomiskt lönsamma. Man hävdar att för varje satsad krona får man igen flerfaldigt i minskad samhällskostnad. Kostnadmässigt (oavsett vilken den verkliga samhällskostnaden är) kan sannolikt nivån hållas oförändrad – givet viss ökning av samhällsinsatserna.

Å andra sidan är den summa som staten (Svenska Spel) satsar på reklam under två veckor lika mycket som går till spelberoendefrågor under ett år.

32.4.12 Konsekvenser för allmännyttiga föreningar

De allmännyttiga föreningarnas spel och lotterier (se kapitel 12) omsatte netto 3,8 miljarder kronor under år 2015 vilket är 18 procent av marknaden. Svenska Postkodlotteriet stod för två miljarder eller 53 procent. Nettoomsättningen har ökat under senare år, med 10 procent mellan åren 2011 och 2015. För år 2016 visar Lotteriinspektionens primära siffror en ökning av nettoomsättningen på mellan två och tre procent.

Flera av de allmännyttiga föreningarna, ofta folkrörelseanknutna, har en inte oväsentlig del av sin finansiering genom spel och lotterier.

Cirka två miljarder per år går tillbaka till välgörenhet och ickekommersiella ändamål.

I lagförslaget ligger inga större förändringar för föreningslivet. Man kommer fortsättningsvis kunna ha lotterier, såväl landbaserade som online och landbaserad bingo på en skyddad marknad som inte föreslås bli skattepliktig. I den mån man vill gå utanför denna kommer man att gå under samma villkor som övriga i den del av marknaden som är konkurrensutsatt. Förhoppningen att gå ut på öppen marknad med skattefrihet har inte infriats. Men i övrigt sitter man i orubbat bo.

Det handlar egentligen inte om särskilt stora summor per organisation jämfört med övriga aktörer. Med undantag för ett tiotal lotterier är vinståterbetalningsprocenten relativt låg.

Lotteriintäkterna är strategiska intäkter för civilsamhället. Utan dessa skulle sannolikt de ideella organisationerna både vara mindre och delvis förlora sitt oberoende. Företrädare för civilsamhället menar att det är pengar med hög samhällelig och social utväxling.

Att det är en avgränsad sektor med skattefrihet och exklusiv rättighet på lotter och landbaserad bingo innebär inte att man 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. Varje lotterigrupp har sina trogna kärnkunder som man "vårdar"; nykterister, socialdemokrater, idrottsengagerade med flera, som till 80 procent spelar för syftet och till 20 procent för vinst. Åldersgruppen är från cirka 40 år och uppåt. De är en kategori av spelare som, om man ska tro på Lotteriinspektionens marknadsundersökning 2016, inte i samma utsträckning som andra kundgrupper kommer att hörsamma locktonerna från onlinespelsföretagen.

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

Svenska Postkodlotteriets kundbas som uppskattas till en miljon personer, skiljer sig något från denna beskrivning och ligger, vad gäller spelarbas, någonstans mellan de ideellas och de nätbaserades.

Enligt nuvarande spelreglering godkänner Lotteriinspektionen den spelutrustning som används för att anordna olika lotterier. Detta godkännande kräver kodgranskning och/eller prövning av Nationellt

forensiskt centrum. Kostnaderna för denna prövning betalas i dag av den som vill ha godkännandet. Kostnaden för sökanden, inkl. ansökningsavgift, ligger enligt Lotteriinspektionen på mellan 75 000–200 000 kronor för dessa godkännanden. Enligt utredningens förslag ska Spelmyndigheten, precis som Lotteriinspektionen i dag, uppställa krav på den tekniska utrustningen som ska användas vid anordnande av spel om pengar. Däremot föreslår utredningen att det ska vara sökandens skyldighet att införskaffa ett intyg från ett ackrediterat testinstitut som styrker att den utrustning m.m. sökanden vill använda uppfyller de av Spelmyndigheten ställda kraven. Kostnaden för testning varierar beroende på hur omfattande spelsystem och spelformer man vill ha licens för. Då området även är konkurrensutsatt varierar priserna mellan olika testinstitut i Europa. Enligt uppgifter till utredningen kan kostnaden uppskattas till mellan 5 000 och 35 000 euro beroende på omfattningen av de tester som behöver göras.

32.4.13 Konsekvenser för hästsporten

Enligt lagförslaget kommer hästvadhållning, såväl online som landbaserad, att ingå i licenssystemet i den konkurrensutsatta delen. Det innebär att ATG blir en aktör som andra speloperatörer, vilka kan sluta avtal med trav- och galoppsportens organisationer som äger banorna och övrig infrastruktur. Avtalen får förhandlas fram mellan parterna och är inte en fråga för utredningen.

Hästvadhållningens skattesats på spelnettot kommer därmed att reduceras från 35 till 18 procent. Det motsvarar med nuvarande nettoomsättning cirka 3,75 miljarder kronor, en minskning med drygt 600 miljoner kronor. 1,7 miljarder kronor av det nuvarande överskottet går till sporten – dvs. främst till anläggningarna. Samtidigt kommer ATG inte längre ha undantag för bolagsskatt. Detta medför, som ovan nämnts, att ATG:s överskott ”bara” kommer att öka med 100–150 miljoner kronor.

Med fler operatörer i konkurrens kan sportens avtal med tillkommande spelföretag finansiera motsvarande ATG:s minskning. ATG (eller vad motsvarande kommer att heta efter omregleringen) får en minskning av kostnadsmassan med cirka 100–150 miljoner kronor givet att ingen annat spelföretag kommer in på banan. Om så

sker minskar ATG:s marknadsdominans i motsvarande mån. Om man räknar med "marknadsbalans" inom en treårsperiod efter lagens ikraftträdande och att hästvadhållning varken ökar eller minskar markant, och att andra spelföretag tagit cirka 20 procent av marknaden är intäktsbortfallet 700 miljoner kronor för ATG, dvs. man har en intäkt på 2,8 miljarder kronor i stället för 3,5 miljarder kronor. Ett marknadsbortfall på 20 procent får emellertid ses mer som en illustration till ATG-problematiken än en realitet. Faktorer som talar till ATG:s förmån och som är återhållande på konkurrenterna är ju både varumärket ATG som förknippas starkt med sporten och säkra spel och de inarbetade produkterna som i sig är mycket starka varumärken samt själva spelpoolen.

Spelskatten kommer med 18 procent av 2,8 miljarder kronor bli 504 miljoner kronor och ATG:s bidrag (genom nya avtal med sporten men med liknande relativa kostnader) till sporten, allt i övrigt lika, kan bli 1,3 miljarder kronor. Förutsättningen är då att de nya aktörerna har ungefär motsvarande avtal med sporten som det nya ATG. Det betyder att nettot eller intäkterna för sporten kan bli ungefär desamma som före regleringen men med fler som bidrar. Samtidigt räknar ATG med att gå in på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden vilket efterhand kan kompensera en del av marknadsförlusten inom hästområdet. Det kräver i och för sig en del investeringar men det balanseras i viss mån av att de nya konkurrenterna inom hästvadhållning också har väsentliga investeringar framför sig. Detta räkneexempel utgår från en relativt stabil spelmarknad inom hästsporten vilket är troligt men inte givet.

Ökad konkurrens och framtagande av nya produkter kan öka spelvolymen och effektivisera administrativa rutiner och overheadkostnader. Även konkurrens vad avser vinståterbetalningsprocenten kan påverka de relativa marknadsandelarna och intäktsförhållandena. Å andra sidan kommer fri spelprissättning att efterhand skapa jämvikt, dvs. man konvergerar i en konkurrenssituation mot återbetalningsprocent där man täcker sina kostnader plus vinstkrav. Därför bör inte fri prissättning rubba den skissade bilden ovan.

Sammanfattningsvis kan man säga att omregleringen skapar en ny konkurrenssituation inom hästvadhållning. ATG förlorar en begränsad del av sin marknad och kan kompensera sig för detta med att gå in på den konkurrensutsatta spelmarknaden och då främst den onlinebaserade. Hästvadhållning förväntas få en mindre nettoupp-

gång de närmaste åren med onlinebaserat spel som ökar något mer än vad det landbaserade sjunker. Statens totala skatteintäkter minskar med cirka 100–150 miljoner kronor.

32.4.14 Konsekvenser för kommersiella aktörer

Vandelsprövning, krav på testning m.m.

Utredningen föreslår att i princip alla som söker en licens enligt spelagen ska vandelsprövas. Denna vandelsprövning följer redan av det förslag om lagändringar som föreslås införas under 2017 med anledning av införlivandet av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt. Härutöver uppställer utredning ett antal krav på sökanden eller dennes företrädare för att licens ska ges. Reglerna behandlas i kapitel 16. Utredningens förslag medför att det kommer att ställas högre krav på licenstagarna och dess företrädare än den prövning som i dag sker av kommersiella aktörer i lotterilagen.

Som nämnts i avsnitt 32.4.12 godkänner Lotteriinspektionen enligt nuvarande spelreglering den spelutrustning som används för att anordna olika lotterier. Detta godkännande kräver kodgranskning och/eller prövning av Nationellt forensiskt centrum. Kostnaderna för denna prövning betalas i dag av den som vill ha godkännandet. Kostnaden för sökanden, inkl. ansökningsavgift, ligger enligt Lotteriinspektionen på mellan 75 000–200 000 kronor för dessa godkännanden. Enligt utredningens förslag ska Spelmyndigheten, precis som Lotteriinspektionen i dag, uppställa krav på den tekniska utrustningen som ska användas vid anordnande av spel om pengar. Däremot föreslår utredningen att det ska vara sökandens skyldighet att införskaffa ett intyg från ett ackrediterat testinstitut som styrker att den utrustning m.m. sökanden vill använda uppfyller de av Spelmyndigheten ställda kraven. Kostnaden för testning varierar beroende på hur omfattande spelsystem och spelformer man vill ha licens för. Då området även är konkurrensutsatt varierar priserna mellan olika testinstitut i Europa. Enligt uppgifter till utredningen kan kostnaden uppskattas till mellan 5 000 och 35 000 euro beroende på omfattningen av de tester som behöver göras.

Rörande roulett-, kort- och tärningsspel som anordnas i samband med restaurangverksamhet föreslår utredningen att regeringen bör justera prisbasbeloppen så det blir möjligt med 10 kronor i insats

per vinstmöjlighet på roulett- och tärningsspelet. Även den högsta vinsten för dessa kasinospel bör höjas till cirka 450 kronor. Insatserna och vinsterna avseende kortspel bör också höjas. Regeringen bör höja dessa till drygt 100 kronor respektive cirka 180 kronor. Även om de föreslagna höjningarna inte är i nivå med de av branschen önskade borde höjningarna ge verksamheten bättre förutsättningar att vara lönsam. Härtill kommer utredningens förslag om att det ska bli möjligt att få licens till poker i turneringsform. Det blir således möjligt bl.a. för de som anordnar spel i restaurangmiljö att anordna poker i turneringsform om övriga spel stängs av under turneringen. Avseende beskattningen av roulett-, kort- och tärningsspel i samband med restaurangverksamhet föreslår utredningen att nuvarande punktbeskattning höjs (se kapitel 26). Enligt förslaget är skatten 5 000 kronor per bord och månad i stället för den trappa från ett bord (2 500 kronor) till fem eller flera bord (25 000 kronor + 5 000 kronor per bord härutöver) som tillämpas i dag. Denna höjda punktbeskattning regleras i en ny lag, lagen om skatt på vissa bordspel. Förslaget beräknas medföra en ökad årlig beskattning om cirka 8 miljoner kronor (se nedan avsnitt 32.4.17). Störst skillnad i beskattning blir det för de aktörer som har enstaka bord per spelplats.

Vad gäller möjligheten att anordna roulett-, kort- och tärningsspel samt penning- och värdeautomatspel på fartyg i internationell trafik föreslår utredningen att de närmare förutsättningarna för att få en licens regleras i spellagen men att internationella överenskommelser i fråga om sådant spel ska ha företräde framför lagtexten. Den vandelsprövning som föreslås införs under 2017 med anledning av införlivandet av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt är oförändrad i förslaget.

Gällande varuspelsautomaterna innebär utredningens förslag inga förändringar mot nu gällande reglering förutom i fråga om de höjda kraven på sökanden och dess företrädare samt skyldigheten att betala spelskatt. Den ökade administrativa merkostnaden som ansökningsförfarandet medför bedöms vara marginell. För den aktör som i dag har den absoluta merparten av antalet varuspelsautomater (175 stycken) blir skatteeffekten kännbar (cirka 1,4 miljoner kronor). Den är dock avdragsgill mot bolagsskatten.

Onlinebaserade spelbolag som för närvarande inte kan få tillstånd

De femton i Sverige börsnoterade onlinespelsbolagen 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.

Nettoomsättningen för de i Sverige icke reglerade onlinespelsbolagen var år 2015 4,4 miljarder kronor. Statistik för de tre första kvartalen år 2016 anger en volymökning på 16 procent vilket, om det håller i sig, ger en prognos på drygt 5 miljarder kronor för hela år 2016.

Genom en rimlig skattesats på 18 procent och en inte alltför stor administrativ börda räknar utredningen med en kanaliseringsgrad för den konkurrensutsatta svenska spelmarknaden på 90 procent.

Avgörande för hela regelverket är naturligtvis om den önskade kanaliseringen uppnås. I detta avsnitt utgår vi från att så blir fallet. Nedan återges och kommenteras delar av samtal med företagsrepresentanter och experter kring denna och anknytande frågor.

Vid försök att prognostisera kanaliseringen har man i de flesta fall fokuserat på skattesatsen. Några representanter nämner skatten som en riskpremie. Den är givetvis en viktig enskild faktor, men det finns en rad ytterligare, både negativa och positiva, faktorer 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 begränsade marknadsfrihet man underkastar sig. Informationsleveranser, licenser och "återhållen" vinstmaximering för att stävja spelberoende och spelmissbruk ska adderas till den totala kostnadsmassan. Dessutom finns sannolikt även en psykologisk tröskeleffekt. Benägenheten att gå med ökar snabbt när man uppfattar att "tillräckligt många" kommer gå med i systemet.

Till det positiva med licensiering och lagstiftning framhålls gemensamma spelregler, förutsägbarhet, ökad legitimitet och förtroende. Man blir en synlig och accepterad bransch och får ett rimligt erkännande för de bidrag till sysselsättning och välstånd som man menar företagen levererar.

För aktieägarna och börserna är det värdefullt med en legitimering, gemensamma spelregler, förutsägbarhet och att man kommer bort

från den nuvarande vilda västernsituationen. Det är även värdefullt att det etableras en skiljelinje i förhållande till mindre seriösa spelbolag, man vill vara på rätt sida även om det kostar. Som ett exempel kan nämnas att ett medelstort spelbolag med en nuvarande nettointäkt i Sverige på cirka 500 miljoner kronor skulle bidra med skatt på cirka 90 miljoner kronor. Branschen är en utpräglad förtroendebransch – både gentemot börs och inte minst spelare – ”utan spelarnas förtroende dör företaget”. Detta är starkt relaterat till en mer sorterad och ordning-och-reda-marknad enligt företrädare för branschen.

Med licensiering ökar trovärdigheten vilket kan innebära att spelbolagen når nya kundkategorier. Till exempel de kunder som är lite äldre och mer försiktiga. Detta underlättas, inte minst för denna kundgrupp, om man även lyckas öka tillgängligheten – inte bara tekniskt med mobiler och surfplattor – utan även mentalt, dvs. att det blir lättare att förstå och komma in i spelet. Dessa spelbolag sneglar på utvecklarna av dataspel som inte är spel om pengar, med vilka man har en delvis gemensam digital arbetsmarknad: ”Där är mottot att om kunden inte förstått hur man kommer in i spelet inom 25 sekunder så är det kommersiellt dött”.

Några av de intervjuade spelbolagen pekar på en ökande konvergens mellan pengaspel och dataspel. Än så länge kanske det inte är på så sätt att gaming och gambling går samman utan snarare så att man tar över egenskaper från varandra. Casumo framhölls som ett exempel på företag som tillhandahåller underhållande dataspelsliknande onlinekasino och som förefaller sikta på en något yngre kundgrupp. Den sociala komponenten tror spelbolagen kommer stärkas, dvs. att spela tillsammans, både med och mot varandra, virtuellt och ”i verkliga livet” – IRL. Vissa av de intervjuade spelbolagen tror att detta faktum kanske kan bidra till att minska risken för spelmissbruk genom den sociala kontroll som ligger i ett gemensamt spelande. Alla intervjuade spelbolag är inte lika övertygade om denna utveckling utan menar att det är sådana grundläggande skillnader mellan gaming och gambling att de snarare riskerar att ta ut varandra om de kombineras.

En av de intervjuade företagsledarna jämför med tv-mediets utveckling från hård reglering till att mediabolag legitimt kan konkurrera på tv-marknaden. Licensieringen är en del i en utveckling som spelbranschen nu genomgår från ganska omogen outsider till

en mer mogen, accepterad och etablerad bransch. Att detta innebär väsentliga möjligheter att bredda kundunderlaget är helt klart. I dag spelar 24 procent av befolkningen mellan 18 och 79 år online. Ju fler länder som inför licensiering – även här sker en konvergens – desto mer utjämnas konkurrensförhållandena – och ”staten får både pengar och kontroll och spelföretagen får vidgade marknader och blir alltmer etablerade”.

Flera större spelbolag ser det som positivt att bli av med de mindre och inte alltid så seriösa bolagen, fast man troligen ändå får konkurrera med dessa när ett antal av dem blir utanför systemet men ändå riktar sig till svenska kunder.

Det finns en försiktigt positiv inställning till att den dyra och för närvarande intensiva reklamen kan begränsas. Den uppgick år 2015, enligt Lotteriinspektionen, till 2,3 miljarder kronor för de oreglerade bolagen och en miljard kronor för de reglerade. Då är inte den relativt omfattande internetreklamen – inte minst över mobiltelefoner – och sponsring inräknade. Inte heller ingår de speciella avtal som media och spelbranschen har. Kostnaden för år 2016 lär inte bli lägre. De kraftiga marknadsföringsinsatserna anges för närvarande som ett sätt för bolagen att positionera sig inför den nya lagen och licenssystemet.

Om man reducerar de oreglerade onlinebaserade bolagens marknadsföringskostnader med 40 procent, vilket inte är helt orealistiskt, i samband med ett licensgenomförande, kan onlinebolagen föra över en miljard till andra ändamål, bl.a. utveckling av spel och den typ av marknadsföring som mer handlar om kommunikation med spelarna som är individ- och situationsanpassad och tidskritisk – vilket är speciellt viktigt vid sportvadhållning – och direkt riktad till respektive spelare. Å andra sidan skulle en så pass omfattande minskning av annonseringen drabba media. Troligen inte tv-bolagen – men tidningspressen skulle gå miste om belopp jämförbara med presstödet. (fast med en väsentligt annorlunda fördelning).

Man vill också öka satsningarna på smidig finansiell betalningsteknologi till bolagens och spelarnas gagn.

En stor del av de mindre spelbolagen kommer troligen att avstå från att söka licens. Det är flera spelbolagsrepresentanter och experter överens om. Små spelbolag kan inte ta hem skalfördelar på samma sätt som de större. Man har sämre marginaler – 18 procent skatt blir relativt sett betydligt mer för dessa än för de stora – och de admi-

nistrativa bördorna, väsentligen hela s.k. compliance-paketet i vid mening blir avsevärt tyngre för de små som inte har samma möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar. De större bolagen kommer dessutom att satsa på en hög grad av digitalisering av den administration som blir en följd av lagen.

En annan aspekt, som även framkommer i den statistik som bl.a. Lotteriinspektionen producerar, är att de klassiska försäljningskanalerna, ombud m.m. minskar liksom landbaserat spel samtidigt som det onlinebaserade spelet ökar. Denna trend förmodar man ska förstärkas när ett licenssystem kommer igång.

När lagen börjar gälla från 2019 kommer nettoomsättningen för de bolag som sannolikt kommer att vara licensierade troligen överskrida fem miljarder kronor, vilket betyder en skatteintäkt upp till en miljard kronor till statskassan, under förutsättning av full kanalisering.

32.4.15 Konsekvenser för andra enskilda

Spelkonsumtionen i Sverige uppgick till 2 802 kronor per person år 2016. 68 procent spelar årligen (för tre år sedan var det 76 procent). Det blir 4 121 kronor per spelare och år (2016). Spelvolymen har ökat med 2 procent per år under senare år. Spelande per person ökar således.

Under de tre första kvartalen 2016 har den totala spelvolymen ökat med 5 procent. Spel på onlinebaserade bolag utanför den nuvarande regleringen har ökat netto med 16 procent. Om spelarantalet finns ingen uppgift men det finns anledning att anta att antalet spelare har stabiliserats eller ökat något under år 2016.

Olika sektorer har olika demografiska målgrupper. Onlinespel och hästspel ligger åldersmässigt i en mellangrupp. Hos föreningslivet är tyngdpunkten 50 år och uppåt. De yngre spelar mindre än mellan- och äldregruppen.

Vilken effekt får lagen på spelarna? Kommer spelvolymen öka eller minska, kommer antalet spelare förändras som en följd av lagen? Kommer nya kategorier tillkomma eller gamla falla bort?

Man kan konstatera att det finns ett antal intressanta trender som troligen ökar spelandet. Att spela om pengar särskilt online har blivit en fritidssysselsättning som börjar bli alltmer socialt accepterad. En

annan trend som kuggar i denna är ambitionen hos spelbolagen att få spel som alltmer får karaktär av underhållning (spelbolaget Casumo är ett bra exempel på detta). Teknikutvecklingen kommer bidra till att spelbasen vidgas – nya kategorier kommer lockas att spela. Samma effekt kommer utvecklingen mot social gambling innebära och kanske också konvergensen mellan ”gaming” och ”gambling”. Det går redan att se att ökningen av spel online är större än minskningen för landbaserat spel. Genom att Svenska Spel kommer in på den konkurrensutsatta marknaden med bl.a. kasinospel online kan man räkna med ett större antal spelare online.

Den spelform som för närvarande ökar mest är live casino online; en trend som kommer förstärkas av utvecklingen inom virtual reality-baserade spel.

I viss omfattning kommer lagen förstärka den ökning av antal spelare och spelvolym som ändå skulle inträffa som ett resultat av kommersiell och teknisk utveckling hos framför allt de utlandsbaserade onlinespelsbolagen.

Genom sin legitimerande funktion kan lagen bidra till att kundkategorier som i dag är för försiktiga för att spela kommer att våga göra det i ökad omfattning. Lagen kommer också innebära att marknadsföringsresurser kan frigöras, som troligen kommer användas både för spelutveckling och för att utarbeta mer sofistikerade och individualiserade former av kundkommunikation. Spelens ”tröskel” kommer sänkas både tekniskt, i form av ökad användning av mobiler och surfplattor, men även genom att bli mer pedagogiska och enklare för nya kategorier att komma in i.

Genom analyser av s.k. big data kan, baserat på artificiell intelligens och maskininlärning, spelbolagen följa förändringar av spelarmönster och preferenser och hur spelarna rör sig, samt se samband vad gäller olika spelprodukter osv. Utifrån denna information utformas produkter, spelstrategier och även individbaserad marknadsföring.

Men big data har svårt att fånga in det som ligger utanför dess egen ram – den egna målgruppen och de egna begreppen. Den hanterar det som finns men inte det som kan finnas, t.ex. den potentiella marknaden som utgörs av de 76 procent som inte spelar online.

För att förutsäga förändringar i spelarbasen på grund av yttre förändringar som t.ex. en omreglering har big data således en mer begränsad förmåga.

En tillkommande faktor är hur utredningens förslag om DNS-varning kommer att tas emot av spelarna. Kommer varningen att minska spelandet hos olicensierade aktörer? Utredningens förhoppning är att spelaren i alla fall gör ett informerat och medvetet val. Enligt uppgifter till utredningen från internetleverantörerna kommer kostnaderna för dessa företag att vara ungefär desamma oavsett om det är fråga om IP-blockering eller DNS-varning. Internetleverantörerna har uppgett att kostnaderna inte är särskilt höga, utan att ha angett något specifikt belopp.

När det gäller utredningens förslag om skyldighet för betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster att avvisa betalningsordern där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av detaljhandelskods-system har företrädare från branschen framfört (se avsnitt 24.13) att detta medför ökade kostnader för berörda aktörer. Några belopp har emellertid inte angetts.

Utredningen kostaterar att förbud mot betalningsförmedling finns i andra länder, bl.a. Norge. Det är utredningens bedömning att ett sådant förbud kan införas också i Sverige trots ökade kostnader för dessa aktörer.

Förhoppningsvis medför utredningens förslag, om att spelvinster hos bolag som anordnar spelverksamhet i Sverige utan vederbörlig licens blir skattepliktig inkomst för spelaren, ett incitament för bolag med spelverksamhet som riktar sig mot Sverige att också söka en licens för detta spel. Det är svårt att uppskatta effekten av förslaget för spelarkollektivet. I genomsnitt förlorar spelarna mer än de vinner. Detta styrmedel torde ha störst effekt i fråga om de spelare vars vinster överstiger gjorda insatser. Hur stor andel av spelarkollektivet som faller under denna kategori och hur stora överskott de gör på sitt spelande är svårbedömt. Utredningen avstår därför ifrån att ange en siffra på hur stora dessa skatteintäkter kan tänkas bli.

Sammanfattningsvis:

- Spelbolagen får ökad legitimitet och sannolikt större förtroende hos potentiella och befintliga spelare vilket bidrar till ökat spel.
- Utveckling mot spel som mer betonar underhållning och gemensamt spel.
- Konvergens av gambling och gaming.

- Begränsning av marknadsföring ger resurser till spelutveckling och individualiserad marknadsföring.
- Tröskeleffekter kommer minska både tekniskt och mentalt.
- Stora grupper som är mer försiktiga, lite äldre men också yngre, kan komma att i ökad omfattning börja spela.

32.4.16 Konsekvenser för konkurrensen mellan aktörerna på den svenska spelmarknaden

Enligt utredningen kommer fördelningen av marknaden se ut så här:

ATG

Kommer inte längre ha ett exklusivt tillstånd på vadhållning på hästar. Bolaget kommer att få konkurrens från andra spelaktörer inom hästvadhållning. ATG får på samma villkor som övriga spelbolag tillträde till den konkurrensutsatta spelsektorn och blir då en licenshavare bland andra.

Onlinebaserade spelbolag inklusive Svenska Spels konkurrensdel

Får med licens verka på den konkurrensutsatta delen av marknaden (se kapitel 11). De speltyper man får erbjuda är kasinospel online, vadhållning, poker online och bingo online. Även landbaserad sportvadhållning och hästvadhållning kommer ingå i den konkurrensutsatta delen.

Som nämnts antas Svenska Spel öka sin marknadsandel med fyra procentenheter på bekostnad av i dag oreglerade aktörer. Samtidigt kan antas att lotter och nummerspel minskar och att de konkurrensutsatta licensspelen ökar i motsvarande mån som skedde för Danske Spil efter den danska omregleringen.

Det allmännyttiga föreningslivet

Ingen större förändring. Man kommer fortsättningsvis kunna ha lotterier, såväl landbaserade som online samt landbaserad bingo. Onlinebingo blir dock förbehållet den konkurrensutsatta marknaden så som anges ovan.

Svenska Spels exklusiva tillstånd m.m.

Svenska Spels exklusiva tillstånd kommer omfatta Casino Cosmopol, dvs. landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal och värdeautomat-spelet Vegas. I dessa delar föreslår utredningen inga större förändringar (se kapitel 12). Inledningsvis kommer Svenska Spel i konkurrens med det allmännyttiga föreningslivet att få licens till lotterier online och landbaserat samt nummerspel online och landbaserat.

Ökad konkurrens på spelmarknaden

De större onlinebolagen, som är mycket expansiva och lönsamma, ger uttryck för en rad argument för ett licenssystem. Givet att skattesatsen inte blir för hög och byråkratin för stor välkomnar man ett licenssystem. Den kontroll och administration systemet för med sig räknar man med att ta fram rutiner för, som sedan kan digitaliseras, vilket kan begränsa kostnaden.

Skevheter i den nuvarande konkurrensen kommer i stort att försvinna. En stor del av de mindre onlinebolagen har inte tillräckliga marginaler för att klara skatt och administration och kommer att föredra att stå utanför. De s.k. serieentreprenörerna kommer inte att gynnas, dvs. ”det blir tuffare för start-ups” – troligen blir innovationsklimatet och nytänkandet lidande. Entrébiljetten kan bli för dyr för små kreativa bolag.

Totalt kommer spelmarknaden att växa. Onlinebaserat spel växer mer än vad landbaserat minskar. Onlinebolagen räknar med fortsatt snabb tillväxt även på den svenska marknaden som redan har en av de högsta nivåerna i Europa.

Konkurrensen mellan företag inom licenssystemet, inklusive ATG och Svenska Spels konkurrensdel, kommer skärpas och driva på och förstärka utvecklingen från landbaserat till online.

Spelutveckling, förändrade spelvanor och nya kundkategorier kommer öka antalet spelare och spelvolym efter en inkörningsperiod av lag och licenssystem på ett par år.

Ökningen kommer hållas igen av den konkurrens om människors tid som inte minst medie- och upplevelseindustrin bidrar till. Människors tid räcker helt enkelt inte till.

32.4.17 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ett viktigt syfte med utredningens förslag är att bidra till att förebygga grov organiserad brottslighet och försvåra sådan verksamhet. Med den höjda straffskalan för brott mot spellagen hoppas utredningen att de rättsvårdande myndigheterna ska prioritera brott mot spellagstiftningen. Den höjda straffskalan ger även möjlighet till andra utredningsmöjligheter än de som föreligger i dag (se kapitel 24).

Ett annat viktigt syfte med utredningens förslag är att bidra till att förebygga korruption m.m. genom förslaget att matchfixning och annat spelfusk ska kriminaliseras. Utredningen bedömer att förslagen allmänt kan förväntas verka i förebyggande riktning och underlätta lagföring.

Några övriga konsekvenser för brottsligheten eller för det brottsförebyggande arbetet kan, enligt utredningens bedömning, de i betänkandet framlagda förslagen inte förväntas ha.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Av den ägaranvisning för Svenska Spel som beslutades vid bolagsstämman den 24 april 2012 framgår att bolaget har i uppdrag att eftersträva en väl utbyggd service i storstad och glesbygd. Utredningen ger inga förslag som innebär att detta uppdrag bör ändras utan förutsätter att staten som ägare även fortsättningsvis ger Svenska Spel ägaranvisningar avseende de spel som erbjuds i Svenska Spels del med exklusiva tillstånd och det spel som drivs i konkurrens med föreningslivet. I övrigt borde utredningens förslag om ökade möjligheter att

erbjuda spelverksamhet, eller vara spelombud för spelverksamhet, medföra en positiv effekt för utvecklingen av arbetsmarknaden och offentlig service i olika delar av landet.

Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning har bl.a. tillkommit som ett uttryck för statsmakterns ambition att regelverk ska vara enkla, lätta att följa och inte förorsaka onödiga kostnader för företagen.

Utredningens lagförslag är komplext och dess efterlevnad kommer kräva betydande resurser från spelföretagen. Å andra sidan är, som framgår av betänkandet, spelbranschen inte jämförbar med andra branscher. Statsmakterna har bestämt sig för kontroll – vilket framgår av direktiven. Kontroll kräver administrativa insatser av spelföretagen i form av rapporter, redovisningar och sätt att förhålla sig som inte alltid är optimala ur intäktsperspektiv t.ex. när det gäller spelansvar. Att även i övrigt se till att följa alla uppställda regler ökar spelföretagens kostnad.

Det är samtidigt viktigt att framhålla att många regelverk är viktiga delar av ett samhälles normativa infrastruktur som i vissa fall gör det möjligt att över huvud taget driva ekonomisk verksamhet under rimliga och drägliga former. Inom en del områden är dessa regelverk ganska komplicerade och måste antagligen vara så. Denna spellagstiftning är ett bra exempel på det. Således kan krav och kostnader, förorsakade av offentliga regelverk, ofta positivt påverka intäktsmöjligheter genom att destruktiva förhållanden på marknaden kan hållas stängna när man får gemensamma spelregler, förutsägbarhet m.m.

De administrativa kraven i lagförslaget är rättvisa i den meningen att de avser och leder till samma regler för alla spelföretag som vänder sig direkt till spelarna. De s.k. B2B-företagen, spelföretagens underleverantörer, föreslås få enklare och färre administrativa krav samt även billigare licenser och årskostnader. Något undantag för de små företagen ingår inte i förslaget.

Den relativa ekonomiska bördan av regelverken avtar med ökande storlek. Dels på grund av större marginaler för de stora, dels för de

ökade möjligheterna att utnyttja skalfördelar. Flera av de större företagen förbereder redan digital hantering av delar av den förväntade regelmängden och kraven. De små företagen har inte samma resurser vilket kan begränsa kanaliseringen. Det blir ytterligare ett argument, utöver skatten på 18 procent, att inte ingå i licenssystemet.

Att bedöma företagens kostnad för den administration lagen skulle innebära är svårt. Det har gjorts försök att uppskatta kostnad för vad regelbördan generellt kostar för företag. Det är bedömningar vars osäkra underlag och förmenta precision ofta reducerar deras trovärdighet.

Om man ändå ska göra en grov uppskattning och då likställer merkostnaden med en skatt på nettoomsättningen så torde den, inte ens i ett inledningsskede, överstiga fem eller högst sex procent. Detta innebär en reell kostnad inklusive skatt för att vara med i systemet på cirka 23 procent. Efterhand sjunker administrationskostnaden av skäl som nämnts. Det är måhända värt att komma ihåg att dessa bolag, i alla fall de större, är de mest lönsamma företagen online.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt integration

Utredningen föreslår att det blir en skyldighet för spelföretag att registrera och följa sina kunders spelande i syfte att motverka problemspelande. I princip allt spel ska registreras. Den insamlade datan bör kunna bidra till forskning kring kvinnors och mäns spelade, vilka skillnader som föreligger och vilka risker man är villig att ta m.m.

Utredningens förslag kan på detta sätt bidra till att öka kunskapen om bl.a. frågor som rör jämställdhet vilket är att bedöma som positiva konsekvenser. I övrigt kan förslagen inte förväntas ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Offentligfinansiella effekter

Under förutsättning att kanaliseringmålet uppnås bör den 18 procentiga skatten i licenssystemet ge cirka 600 miljoner kronor räknat på onlinespelsföretagens nettointäkter på cirka 4,4, miljarder kronor år 2015.

Den av utredningen föreslagna spelskatten om 18 procent medför vidare att den statliga spelskatteförlusten från hästsporten kommer att uppgå till drygt 600 miljoner kronor. Införandet av en skyldighet för ATG att betala bolagsskatt medför däremot en skatteintäkt för staten om cirka 500 miljoner kronor. Statens totala skatteintäkt från ATG kommer således att minska med cirka 100–150 miljoner kronor.

För Svenska Spel är skatten mindre relevant då hela intäkten går till ägaren, dvs. staten. Statens intäkt från Svenska Spel beräknas bli densamma, cirka 4,8 miljarder kronor, oavsett storleken på spelkatt eller bolagsskatt (se avsnitt 26.10.1).

Utredningen föreslår även en höjning av beskattningen av vissa spelbord. Enligt förslaget blir skatten 5 000 kronor per bord och månad i stället för den trappa från ett bord (2 500 kronor) till fem eller flera bord (25 000 + 5 000 kronor per bord härutöver) som gäller i dag. Enligt Skatteverket fick staten sammanlagt in drygt 14,2 miljoner kronor från denna beskattning år 2016. Vid samma antal spelbord med beskattning enligt förslaget uppgår skatteintäkten till drygt 22,2 miljoner kronor.¹

Härtill kommer att varuspelsautomater inte längre kommer att vara skattebefriade.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att utredningens förslag innebär att skatteintäkterna från den svenska spelmarknaden kan komma att öka med upp till cirka en halv miljard kronor mot i dag. Att statens intäkter från spelmarknaden skulle minska genom förslaget anser utredningen vara osannolikt. Vid beräkningen av skatteintäkterna har beaktats att punktskatten är en avdragsgill kostnad för de som är skattskyldiga för bolagsskatt i Sverige.

¹ Beräkningen bygger på antagandet att spelplanordnaren betalar skatt för i genomsnitt åtta månader per år (totalt antal bord år 2016 x 8 månader x 5 000). Majoriteten av alla spelplatser har ett spelbord och är öppna året runt.

Andra samhällsekonomiska effekter

Man räknar med att de privata svenska onlinebaserade spelbolagen totalt har cirka 7 300 anställda. En stor del av dessa arbetar i dag utomlands. De i Sverige i dag reglerade speloperatörerna, både statliga, statligt styrda och ideella har cirka 2 400 anställda. År 2011 uppskattades cirka 20 000 vara indirekt anställda inom området.

De onlinebaserade spelbolagen räknar med fortsatt god tillväxt på den svenska marknaden. Denna tillväxt kommer troligen förstärkas av lagen och licenssystemet och de förhållanden och möjligheter dessa rymmer.

De bolag som är lokaliserade utanför landet, framför allt på Malta, har inga planer på att flytta till Sverige. Samtidigt har flera av de större bolagen en inte oväsentlig del av sin verksamhet i Sverige, främst i Stockholm. Det är i första hand de digitala utvecklingsavdelningarna som finns här – Unibet har cirka 150 anställda utvecklare i Stockholm – och de bolag som levererar tjänster och programvaror till spelbolagen – B2B-företagen. Stockholm har blivit ett digitalt nav och ett kluster för spelutveckling både när det gäller gambling och gaming. Man förmodar att lag och licens kommer att påverka etableringsbeslut i framtiden och att en väsentlig del av personalökningen särskilt på datasidan kan komma att ske i Sverige. Problemet är att det redan i dag råder arbetskraftsbrist på den typen av kompetens.

Sammantaget utgör spelbolagen och deras underleverantörer, i kraft av sin storlek och tekniskt avancerade produkter, en vital del av samhällsekonomin. Den har trots detta hittills varit relativt undanskymd. Den nya lagen och licenssystemet kommer bidra till att ändra på detta förhållande.

Det är svårt att uppskatta nuvarande samhällskostnader för spelmissbruk. Belopp på mellan två och fem miljarder kronor har angetts.

Det kan komma att ske en begränsad ökning av spelmissbruk och spelberoende. Tidigare har resonerats kring att spelmissbruket kan komma att öka ungefär linjärt av spelvolym och antal spelare. Givet de regler om spelansvar och andra insatser som ingår i lagen och under förutsättning att de efterlevs och genomförs kan man anta att spelmissbruk och spelberoende ökar relativt sett mindre än ökningen av spelandet rent volymmässigt.

Konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredningen gör bedömningen att den föreslagna regleringen är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Resonemang kring detta återfinns i respektive avsnitt där de olika frågorna diskuteras, se t.ex. frågan om statsstöd i kapitel 26.

Kraven på att den som vill vara ombud för ett spelföretag ska vara registrerad kommer från ett förslag i betänkandet från 2015 års penningtvättsutredning. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. (SOU 2016:8). I betänkandet anges på s. 606 följande.

Utredningens förslag innebär att i princip hela spelmarknaden kommer att omfattas av penningtvättslagstiftningen även om regeringen, eller den myndighet till vilken regeringen delegerar att meddela föreskrifter, kan undanta vissa spelformer från hela eller delar av lagens tillämpningsområde. Tidigare omfattades endast de fysiska kasinona (Casino Cosmopol) vilka svarar för mindre än tio procent av spelbranschen i Sverige. Lotteriinspektionen blir, enligt utredningens förslag, tillsynsmyndighet för alla speloperatörer i frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism – också för dem som fått sina tillstånd av länsstyrelser och kommuner. Lotteriinspektionens tillsyn kommer även att omfatta ombuden. Lotteriinspektionens utökade ansvar och ombudens nya förutsättningar redovisas utförligt i bilaga 4, vilken upprättats av Lotteriinspektionen, men som i alla delar bekräftas av utredningen.

De närmare konsekvenserna för Lotteriinspektionen har angivits ovan under 32.4.4.

Av 13 kap. 1 § i den föreslagna spellagen framgår att spelföretag ska registrera den som vill delta i spel (ett krav som egentligen kan anses följa av införlivandet av fjärde penningtvättsdirektivet). Utredningen anser att Spelmyndigheten i föreskrifter bör undanta följande spelformer från kravet på registrering: landbaserat bingospel, landbaserat kommersiellt kasinospel enligt 8 kap. som inte avser kortspel i turneringsform, landbaserade skraplotter eller andra landbaserade lotterier som omfattas av licens enligt 4 och 5 kap. spellagen Detsamma bör gälla det spel på hästar som sker på bana under förutsättning att insatsen eller vinsten i spelet understiger 2 000 euro.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Som anges i kapitel 31 (ikraftträdande och övergångsregler) är en modernisering av den svenska spelmarknaden angelägen varför utredningen föreslår att den föreslagna regleringen bör träda i kraft redan den 1 januari 2019 med en möjlighet att söka licens fr.o.m. den 1 juli 2018. Det är viktigt att aktörerna på den svenska spelmarknaden informeras om den nya regleringen och vilka krav den medför. Det är även viktigt att ”nya” aktörer på marknaden så som testinstitut, tillhandahållare av spelprogramvara och tillverkare av vissa spelautomater informeras om det nya regelverket. Den uppgiften borde åligga Spelmyndigheten så snart riksdagen beslutat om det nya regelverket, se avsnitt 30.2.1.

32.4.18 Samlad bedömning

Bedömningarna här och i det föregående baseras på antagandet att lagförslaget antas utan alltför stora förändringar vad gäller grundvariablerna eller ramvillkoren som t.ex. skattesats, administrativ belastningsnivå, marknadsfördelning som påverkar möjligheterna för aktörerna att med bibehållen balans operera inom sina hägn eller i tillämpliga delar konkurrera med samma spelregler och sanktionsystem som gagnar efterlevnad samt begränsar icke licensierade aktörers operationer på den svenska marknaden.

Genom att det är en ramlag kan den genom förordningar och föreskrifter anpassas till de förhållanden den ska verka i och som den själv kommer att påverka. De adaptiva egenskaperna är fundamentala för lagens funktion och möjligheter att svara mot framtida svårförutsägbara förändringar. Det är också en utgångspunkt i bedömningen av dess konsekvenser.

Andel spelare som spelat senaste året har sjunkit från 76 till 68 procent mellan 2013 och 2015. Volymen har ökat med två procent per år. De senaste siffrorna för år 2016 (Q 3) indikerar en volymökning över året på minst fem procent som till stor del faller på onlinespel. De oreglerade onlinespelsbolagen har en ökning motsvarande 16 procent. Förmodligen har minskningen av antal spelare upphört. Om det är ett trendbrott eller en tillfällig effekt av den intensiva

marknadsföringen är för tidigt att avgöra. Det föreligger hur som helst en fortsatt ökning av onlinespel.

Den slutsats som man kan dra av tidigare resonemang om lagens effekt på spelarbasen är att lagen kommer att förstärka trenden mot ökat onlinespel. Spelföretagen kommer troligen nå andra kundkategorier, både äldre och yngre. Spel blir mer socialt accepterat, dels för att denna lagstiftning kommer uppfattas som en samhällelig legitimering av spel, dels på grund av glidningen mot underhållning, dels att den sociala komponenten kommer ha en större roll i nya spel – man kommer mer att bejaka spelarnas ”social behov”. Även konvergensen mellan gaming och gambling bidrar till detta. En försiktig prognos skulle kunna vara att tre år efter lagens ikraftträdande andelen spelare (definierat andel av befolkningen 18–79 år som spelat minst en gång de senaste 12 månaderna) återgått till 2013 års nivå på 76 procent.

Det kan komma att ske en viss ökning av spelmissbruk och spelberoende på grund av att den ökande volymen och ökning av antalet spelare som i sin tur delvis beror på den nya lagen och licenssystemet.

Det som främjar denna utveckling är att allt fler exponeras för de s.k. riskspelen som relativt sett ökar på marknaden. Det som dämpar utvecklingen är de spelansvarsåtgärder som ryms i lagen. Huruvida nya grupper av spelare har mindre benägenhet att bli beroende eller spelmissbrukare är ovisst. Spelutvecklingen mot underhållning och mer socialt spelande kommer också ha en återhållande effekt. Samhällets kostnader för spelmissbruk, som är betydande men svårbedömda (uppgifterna varierar mellan två och fem miljarder), kan komma att öka. Samhälleliga insatser, som enligt bedömare ger hög utväxling kan eventuellt hämma ökningen. Det får inte glömmas bort att de spelbolag som i dag är olicensierade men med en ny reglering troligtvis kommer att ansöka om licens redan finns på den svenska marknaden. Alla deras spel är tillgängliga för konsumenten redan i dag. Ett av det viktigaste syftet med den föreslagna regleringen är just att allt spel ska regleras och stå under statlig kontroll och tillsyn. Spelföretagen kommer att frigöra investeringskapital från den nuvarande intensiva marknadsföring, som uppgår till cirka 2,3 miljarder kronor för de oreglerade bolagen och cirka 1 miljard för de reglerade, (reklam på internet ej medräknat) till spelutveckling och mer sofistikerad kommunikation med både befintliga och presumtiva spelare.

Onlinespelsvolymen förväntas öka med mellan 10 och 15 procent årligen. Den uppgår i dag, inklusive Svenska Spel och ATG, till knappt 9 miljarder kronor. Med en ökning av 10 procent per år ger det en volym om 14,5 miljarder kronor år 2022.

Det är främst konkurrensdelen som kommer att expandera. Här blir konkurrensförhållandena relativt ”rättvisa”, dock med nackdel för de små onlinespelsbolagen som i stor utsträckning kommer stå utanför systemet. Hur mycket denna del efterhand kan kapa åt sig av marknaden blir en funktion av tillämpningen av sanktionsdelen och förmågan till gränsöverskridande rättstillämpning.

Det allmännyttiga föreningslivet sitter i princip i orubbat bo men har möjlighet att ta del av den växande nätmarknaden. Dess andel av spelmarknaden har varit relativt stabil och förmodas vara så även framöver.

Att hästsporten öppnas för konkurrens innebär att ATG blir en av flera aktörer på denna delmarknad. ATG förlorar en del av sin marknad till andra spelföretag, men denna del blir begränsad åtminstone de närmaste åren på grund av ATG:s starka marknadsposition och varumärke. Staten förlorar 600 miljoner kronor i skatt. Hästsporten kan genom stark förhandlingsposition sluta avtal som säkrar finansieringen av sporten på ungefär samma nivå som tidigare. ATG kompenserar sig på onlinespelsmarknaden utanför hästspel.

Svenska Spels del med exklusiva tillstånd kommer att fortsatt visa en begränsad volymökning. Dess konkurrensdel kommer, i likhet med ATG, att kunna väl hävda sig på onlinespelsmarknaden för sportspel och har goda möjligheter att göra en hygglig inbrytning på kasinospelmarknaden online. På sikt kommer konkurrensen på kasinospel online att öka. Konkurrenskapaciteten kommer i denna del bestämmas av förmågan att ta fram nya innovativa spel som fångar upp spelbasens behov (se ovan) och att utveckla relationen med spelare både individuellt och kollektivt.

Några större omfördelningar mellan sektorerna som ett resultat av lagen och licenssystemet är inte troliga – annat än den generella övergången från landbaserat till online som lagen legitimerar och i viss mån påskyndar.

Spelbranschen är högteknologisk och extremt gränsöverskridande. Marknaden växer globalt med ungefär elva procent per år. Den kan också öka språngvis om t.ex. Asien och USA öppnar delar av sina spelmarknader för onlinespelsbolagen.

Svenska företag är i innovativ och teknisk framkant och väl positionerade internationellt med relativt sett god finansiell styrka. Svenska spelföretag kan, och har troligen för avsikt att, ta väsentlig del av den globala branschtillväxten. Lagen bedöms bidra till att denna expansion vad avser sysselsättning och utveckling om delar av verksamheten läggs i Sverige. I vilken omfattning är svårt att säga. Bolagen är ganska förtegnade om sina planer i dessa frågor. Att en lag och ett licensförfarande har positiv betydelse för beslut i dessa avseenden är sannolikt.

En stor risk, med negativa konsekvenser, är om lagen i den fortsatta processen skulle förändras så att man låser några av de parametrar som ska vara marknadsstyrda, t.ex. vinståterbetalningsprocenten, eller fixerar någon annan del av de variabler som tillhör det som kan kallas den adaptiva delen av spellagstiftningen. Det riskerar då att få kontraproduktiva effekter både ekonomiskt och organisatoriskt både för samhället och för en bransch där nyckelaktörerna är med på att inordna sig i ett omfattande regelverk och licenssystem. Dess karaktär av ramlag med en så pass stor del som man kan skruva på för att svara mot förändringar i omvärlden är nödvändig. Det är ett system som för att fungera och vara elastiskt kräver tillgång till alla sina delar.

En annan risk är att efter att lagen börjat gälla dess ramlagskaraktär överutnyttjas för detaljstyrning och inte för att anpassa reglerna till en föränderlig omvärld. Det vill säga att man utfärdar föreskrifter och förordningar för säkerhets skull alltför ofta.

33 Författningskommentar

33.1 Förslaget till spellag (2018:000)

33.1.1 Inledning

Lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft med verkan fr.o.m. den 1 januari 1995. Den gäller för lotterier som anordnas för allmänheten. Lagen ska tillämpas också på lotterier i form av bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte.

Utredningens huvuduppdrag har varit att lämna förslag till ny spelreglering som bygger 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.

När utredningen har övervägt vad som bör gälla i den nya modellen har en av utgångspunkterna varit att så långt som möjligt inte ändra det som bedöms fungera i en omreglerad miljö (se kapitel 5). Detta har medfört att det regelverk som i dag gäller i viss utsträckning föreslås gälla även i fortsättningen, men att det i övrigt har varit nödvändigt med en omfattande uppdatering och modernisering av spelregleringen. Det har varit en utgångspunkt för utredningen att inte belasta ideella föreningar eller spelföretag i onödan, liksom att det allmännas resurser används på bästa sätt. Strukturen i 1994 års lotterilag har inte kunnat behållas, utan det har varit nödvändigt att göra omDispositioner för att underlätta läsningen av lagen.

Av lagtekniska skäl föreslår utredningen att 1994 års lotterilag upphävs och ersätts av en ny lag som omfattar allt spel. Ett stort antal bestämmelser har dock – med vissa redaktionella justeringar – sin motsvarighet i 1994 års lotterilag. Det innebär att de uttalanden som gjordes i det förra lagstiftningsärendet i många fall fortfarande äger giltighet. I författningskommentaren hänvisas i förekommande fall till dessa förarbeten.

33.1.2 Förslaget till spellag (2018:000)

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.*

Av paragrafen framgår syftena med spellagen.

Övervägandena redovisas utförligt i kapitel 9.

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.

I paragrafen anges spellagens tillämpningsområde. Spellagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls eller anordnas i Sverige, oavsett om spelen är tillgängliga för den svenska allmänheten eller inte. I bestämmelsen sägs vidare att lagen tillämpas på spel som annars i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här. Med det sistnämnda förtydligas att spellagen är tillämplig på spel som anordnas på internet och som riktas mot deltagare som bor eller stadigvarande vistas i Sverige. Det räcker här inte med att en webbsida som anordnar spel är åtkomlig från Sverige – i begreppet ”möjliggör deltagande” ligger att det ska vara möjligt för personer i Sverige att spela. Att spelet erbjuds på svenska, betalning sker i svenska kronor, kundtjänst erbjuds på svenska m.m. är i sammanhanget oväsentligt om spelet inte är åtkomligt för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här. Lagen äger givetvis inte tillämplighet i det fall en person som bor i Sverige reser utomlands för att där delta i spel.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

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.

I paragrafens första stycke anges att spellagen tillämpas på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett om fartyget eller luftfartyget är på eller utanför svenskt territorium.

Av det andra stycket framgår ett undantag från vad som sägs i 2 § första stycket, nämligen att spellagen inte ska tillämpas på utländska luftfartyg som inte flyger till eller ifrån svenska flygplatser.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

4 § Lagen gäller inte svenska statens premieobligationslån och vadhållning 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.

Paragrafens första stycke som anger att lagen inte gäller svenska statens premieobligationslån motsvarar 2 § första stycket lotterilagen. Lotteriinspektionen har i dag uppdrag att ha tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån, 2 § 6 förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen. Spelmyndigheten kommer fortsättningsvis att ha detta uppdrag. Vidare framgår av det första stycket att lagen inte gäller för vadhållning på det framtida värdet av finansiella aktiviteter. Med finansiella aktiviteter förstås aktiekurser, värdepapper, råvaror och liknande. Med vadhållning om det framtida värdet av sådana finansiella aktiviteter förstås s.k. finansiell spread betting, contracts of difference (CFD) och liknande.

Det andra stycket motsvarar 2 § andra stycket lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 52 och prop. 1981/82:170 s. 117.

Övervägandena finns i avsnitt 15.2.

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.

I paragrafens första stycke anges utgångspunkten för när en licens för spel behövs. Licens krävs för att tillhandahålla eller anordna spel med vinster som har ett penningvärde om inte annat följer av spelagen eller av annan lagstiftning.

Det andra stycket innehåller undantag där licens, trots vad som sägs i första stycket, inte krävs.

Liksom i nu gällande lotterilagstiftning görs i punkt 1 ett undantag för skicklighetsspel. Exempel på sådana spelformer är biljard, tävlingsbridge och schack. Till skillnad mot lotterilagen omfattas inte ett marknads- och tivolinöje av spellagen för det fall sannolikheten att vinna helt beror på spelarens skicklighet. I praktiken innebär detta således att nästan alla marknads- och tivolinöjen kan anordnas utan krav på en licens. Övervägandena avseende punkt 1 finns i avsnitt 15.4.1.

Punkt 2 innehåller ett undantag från licenskravet i fall där deltagande inte kräver betalning av en insats. Undantaget utgör en skillnad mot vad som gäller enligt lotterilagen och innebär bl.a. att ett arrangemang i sociala medier där man kan delta i en utlottning av biljetter, pengar eller varor genom att "gilla" eller "dela" ett inlägg med

sina vänner faller utanför kravet på licens. Av 2 kap. 3 § 6 framgår att 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. Inte heller en mobil betalningslösning där betalningen inte överskrider 1/3000 prisbasbelopp per telefonnummer och dag omfattas. Övervägandena avseende punkt 2 finns i avsnitt 15.4.2 och 15.4.3.

Punkt 3 och 4 innehåller undantag från licenskravet avseende s.k. frisektorlotterier. Enligt punkt 3 behövs inte en licens för spel för allmännyttiga ändamål under de närmare förutsättningar som anges där. Punkten 4 innebär bl.a. att marknads- och tivolinöjen, som inte kan anses som rena skicklighetsspel, inte behöver licens om spelet uppfyller kraven i punkten. Övervägandena avseende punkt 3 och 4 finns i avsnitt 15.4.4.

Till skillnad mot lotterilagen innehåller inte spellagen ett krav på att spelet ska vara anordnat för allmänheten eller i förvärvssyfte för att lagen ska vara tillämplig. I *punkt 5* anges ett undantag från licenskravet i fråga om 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. Vad Högsta domstolen uttalar i NJA 1986 s. 35 har här bäring på vad som ska anses vara spel under privata former där det finns en nära inbördes gemenskap mellan deltagarna. Övervägandena avseende punkt 5 finns i avsnitt 15.4.5.

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

Paragrafen innehåller en upplysning om att spellagen, utöver krav på licens som gäller för att tillhandahålla eller anordna spel med vinster som har ett penningvärde, innehåller krav på licens i vissa andra fall som framgår av 11 kap. Enligt 11 kap. gäller licenskrav för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för onlinespel. Vidare uppställs licenskrav för den som tillverkar penning- och värdeautomater samt för den som innehar penning-, värde- och varuspelsautomater.

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.*

Paragrafen innehåller ett förbud mot pyramidspel. I bestämmelsen frångås lotterilagens definition av kedjebrevsspel (se 7 § lotterilagen) och ersätts i stället med begreppet pyramidspel som används i marknadsföringslagstiftningen. Begreppet pyramidspel definieras i bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

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.

I paragrafen finns en erinran om att det i penningtvättslagen finns bestämmelser som är tillämpliga på verksamhet för spel som omfattas av spellagen. Paragrafen innehåller också en upplysning om att vissa bestämmelser om skatt finns i lagen om skatt på spel och i lagen 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.

Paragrafens *första stycke* innehåller en definition av det för spellagen centrala begreppet spel. Spel ersätter begreppet lotteri som är det centrala uttrycket i lotterilagen.

Det *andra stycket* innehåller en definition av begreppen onlinespel och landbaserat spel. Definitionen av onlinespel anges som spel mellan en spelare och en spelanordnare genom användning av elektroniska kommunikationsmedel. Definitionen omfattar även onlinespel där spelaren spelar mot andra spelare och där spelanordnaren har en mer passiv roll, t.ex. poker och spel via spelbörser. Enligt 23 kap. 1 § får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om vad som utgör elektroniska kommunikationsmedel enligt spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.2, 15.5.3 och 15.5.4.

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

I paragrafen definieras det i spellagen återkommande begreppet spelföretag.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.5.

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 huvud innehåll och där betalningen sker genom en informations- och innehållsbaserad tjänst med integrerad betalning eller genom en mobil betalningslösning där betalningen inte överskrider 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 slumptal, 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, spelpolletter eller liknande och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen.

Paragrafen innehåller definitioner av olika begrepp som förekommer i spellagen.

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

Paragrafen definierar begreppet prisbasbelopp. Begreppet används i spellagen för att bl.a. bestämma vinstnivåer.

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.

I paragrafen anges att det är Spelmyndigheten som meddelar licenser. Ett undantag gäller dock för s.k. registreringslotterier enligt 5 kap. 9 §. Sådan registrering meddelas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 respektive avsnitt 12.8.

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

Paragrafen anger att varje spelföretag ska utse en kontaktperson. Syftet är att Spelmyndigheten ska ha en från spelföretaget utsedd person att kommunicera med under såväl ansökningsförfarandet som under licensens giltighetstid.

Övervägandena finns i avsnitt 16.8.

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.

Paragrafen innehåller en allmän bestämmelse om vad Spelmyndigheten alltid ska beakta vid licensprövningen. Till att börja med anges i bestämmelsen att licens endast kan ges till ett spelföretag som kan antas bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt. Det är sökanden som har bevisbördan för detta. Paragrafen är i denna del utformad med bl.a. 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som förebild. 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.).

Övervägandena finns i avsnitt 16.10.

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 §.

I paragrafen anges att som huvudregel får en licens ges enbart till fysiska personer som är bosatta, eller om det gäller en juridisk person som är etablerad, i landet eller ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Av bestämmelsen framgår vidare att det finns möjlighet till undantag för företag utanför EES under förutsättning att sökanden utsett en representant enligt 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 16.6.

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.

I paragrafen anges vissa grundläggande krav på en licensstagare.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

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.

Paragrafen behandlar de närmare förutsättningar som krävs för att en licens ska ges till en sökande. Också här är det sökanden som har bevisbördan.

Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

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

Paragrafen behandlar vad som närmare ska beaktas vid bedömningen av om sökanden i övrigt är lämplig enligt 6 § 3. Vid denna bedömning ska en prövning av sökandens anseende och kapitalstyrka göras. Att det ställs krav på sökandens anseende innebär till en början att det ska beaktas om sökanden i väsentlig utsträckning åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller om sökanden gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Begreppet är vitt och omfattar också laglydighet, erfarenhet och omdöme i övrigt (se prop. 2008/09:155 s. 87). Vid prövningen av sökandens kapitalstyrka ska utgångspunkten vara att sökanden ska kunna upprätthålla och verka för en sund finansiell struktur i spelverksamheten. Vid denna prövning ska hänsyn tas till vilken typ av verksamhet som ska bedrivas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

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.

I paragrafen anges hur kravet på lämplighet ska beaktas i fråga om juridiska personer. 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.

Begreppet kvalificerat innehav har samma betydelse som i 1 kap. 5 § 15 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4 och när det gäller utträde ur styrelsen eller ledningen, avsnitt 23.8.

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

Paragrafen innehåller en anmälningsplikt för spelföretag när det gäller förändringar i kretsen av ägare, styrelse och ledning. En sådan förändring ska omedelbart och senast inom fjorton dagar anmälas till Spelmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 16.5.

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 §.

Särskilda förutsättningar för att få en licens gäller för företag utanför EES. I 4 § anges att en licens kan ges till en fysisk eller juridisk person utanför EES om sökanden har utsett en representant för verksamheten. Enligt förevarande paragraf ska Spelmyndigheten godkänna representanten.

Övervägandena finns i avsnitt 16.6.

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.

I paragrafen anges de närmare krav som ska vara uppfyllda för att en representant enligt 10 § ska godkännas. Är det fråga om en juridisk person ska en eller flera personer utses att vara licensansvariga.

Övervägandena finns i avsnitt 16.6.

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

Paragrafen behandlar de förutsättningar som gäller för licensansvariga.

Övervägandena finns i avsnitt 16.6.

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.

I paragrafen behandlas den licensansvariges funktion. Den som är licensansvarig har ett särskilt ansvar för att spelföretagets verksamhet utövas i enlighet med de föreskrifter som gäller för licensen. En licensansvarig ska också genom fullmakt företräda den licensansva-

rige i alla frågor som rör verksamheten enligt licensen. Fullmakten ska innefatta att företräda spelföretaget inför svenska myndigheter, handla på spelföretagets vägnar och motta stämning för spelföretaget eller genom annan och svara för detta.

Övervägandena finns i avsnitt 16.6.

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.

Enligt paragrafen ska ett spelföretag anmäla till Spelmyndigheten när en godkänd representant byts ut eller upphör att vara representant för företaget. En sådan anmälan ska göras omedelbart och senast inom fjorton dagar.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

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 §§.

Paragrafen ger Spelmyndigheten en möjlighet att begära personlig inställelse av sökanden vid prövningen av en licensansökan. För juridiska personer gäller detta personer ur ägar- och ledningskretsen samt styrelsen. Bestämmelsen gäller också för personer som är representanter och licensansvariga. Möjligheten till personliga besök ska bara användas om det finns särskilda skäl. Med detta menas att möjligheten bör användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för licensprövningen.

Övervägandena finns i avsnitt 16.9.

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.

I paragrafens *första stycke* behandlas licensens giltighetstid. En licens ska avse en viss tid och får ges för högst fem år.

I det *andra stycket* sägs att licensen får förenas med villkor för licensens utövande. Spelmyndigheten får om det behövs för att trygga spelverksamheten besluta om villkor för licensen både i samband med licensgivningen och under licensens giltighetstid.

Övervägandena finns i avsnitt 16.11.

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.

Enligt paragrafens *första stycke* ska Spelmyndigheten i beslutet om licens ange vilka spel som licensen omfattar.

Av det *andra stycket* framgår att ett spelföretag genom en anmälan har möjlighet att få innehållet i licensen ändrad under licens-tidens gång. Om ändringsanmälan innebär att det krävs en licens av annat slag än den gällande eller om ändringen annars är synnerligen omfattande får Spelmyndigheten i stället för att ändra licensens innehåll besluta att det krävs en ny ansökan om licens.

Övervägandena finns i avsnitt 16.11.

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.

I paragrafen ges en möjlighet till internationella samarbeten för spelföretag med licenser för statligt spel – med undantag för landbaserat kasino i därför avsedd lokal och spel på värdeautomater – samt för spelföretag med licenser för onlinespel och vadhållning. Samarbetet gäller med organisation eller företag i annat EES-land och under de förutsättningar som framgår av paragrafen. Enligt 23 kap. 2 § 4 har regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om att internationellt samarbete också får ske med andra organisationer och företag utanför EES samt om andra förutsättningar. Möjligheten att samarbeta internationellt förutsätter också att de förutsättningar som anges i 19 § är uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

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.

I paragrafen beskrivs de förutsättningar som krävs för att ett spelföretag ska få möjlighet att samarbeta internationellt enligt 18 §. Kravet på att spelföretaget ansvarar för att den internationella samarbetspartnern uppfyller kraven i penningtvättslagen innebär bl.a. att spelföretaget ska kunna identifiera spelkunder som spelar till spelföretagets spelpool, antingen direkt eller via den internationella samarbetspartnern.

Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

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.

I paragrafen regleras vilka licenser som endast får ges till ett företag som ägs av staten. Med statligt ägt bolag avses också ett av staten helägt dotterbolag. Liksom tidigare ska licens för landbaserat kasinospel som anordnas i lokaler vilka huvudsakligen används för detta ändamål endast ges till ett sådant företag. Samma sak gäller för licenser att tillhandahålla och anordna spel på värdeautomater. Även licenser som gäller spel på lotterier – förutom bingo – ska vara fortsatt förbehållet staten. Sådana licenser ska dock också kunna ges för allmännyttiga ändamål enligt 5 kap. 1 och 2 §§. Paragrafen hindrar inte heller att licens ges i de fall som anges i 6 kap. 1 § andra stycket och 7 kap. 1 § tredje stycket, dvs. lotterier som anordnas som ett tillägg till onlinespel och lotteri för att avgöra avbrutna vadhållningsobjekt eller lotterier som endast erbjuds som tilläggsspel till vadhållning som ingår i en licens till vadhållning.

Till skillnad från tidigare är det inte regeringen, utan Spelmyndigheten som meddelar dessa licenser.

Av 23 kap. 3 § framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka spel eller kombinationer av spel som får eller inte får omfattas av en licens enligt förevarande bestämmelse.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3, 12.4 och 12.5.

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

Av paragrafen framgår att ett statligt företag som har licens enligt förevarande kapitel inte kan få licens till andra spel enligt spellagen. Bestämmelsen är en konsekvens av att ett sådant företag ges ensamrätt till licenser för de spel som anges i 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 27.6.

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.

I paragrafen uppställs ett förbud som hindrar att t.ex. terminaler ställs ut som spelaren sedan själv hanterar vid försäljning av lotter enligt förevarande kapitel. Samma bestämmelser gäller för licenser för vadhållning och onlinespel enligt 6 kap. 2 § och 7 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Landbaserade kasinon i därför avsedd lokal

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

Samma spel som i dag får enligt paragrafen tillhandahållas och anordnas på ett kasino (se 1 § och 2 § andra stycket kasinolagen). Dessa spel är kasinospel och spel på värdeautomater. Med kasinospel avses enligt 2 kap. 3 § 7 spellagen roulettspel, tärningsspel, kortspel inkluderande kortspel som utgör kombinationsspel och liknande spel. Definitionen av värdeautomat är enligt 2 kap. 3 § 18 en fysisk automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spelpolletter eller liknande och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen. Enligt 23 kap. 3 § är det regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som föreskriver om vilka spel eller kombinationer av spel som får eller inte får anordnas på ett kasino.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

5 § Det får finnas högst fyra kasinon.

Paragrafen reglerar det högsta antalet kasinon som får finnas i Sverige. Till skillnad mot kasinolagen där det i 3 § anges att det högst får finnas sex kasinon framgår av paragrafen att antalet kasinon får vara högst fyra.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

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

Innehållet i paragrafen är en kodifiering av villkor för kasinospel meddelade av Lotteriinspektionen. Att den som anordnar kasinospel inte behöver söka tillstånd för användning av kameraövervakning framgår av 10 § första stycket 7 kameraövervakningslagen (2013:460).

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

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.

Paragrafen motsvarar 5 och 6 §§ kasinolagen, se prop. 1998/99:80 s. 55.

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.

Paragrafens *första stycke* motsvarar i huvudsak 27 § lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 71 f. I 27 § lotterilagen anges också vad som gäller i fråga om insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent. Enligt 23 kap. 2 § 3 är det regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som nu får meddela föreskrifter om detta.

Det *andra stycket* motsvaras av 44 § andra meningen lotterilagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

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.

Syftet med paragrafens *första stycke* är att spel på värdeautomater i bingohallar ska vara ett komplement till bingospel och inte tvärtom.

Det *andra stycket* motsvarar i huvudsak vad som anges i 2 § andra stycket Lotteriinspektionens föreskrifter om tillståndsgivning för bingospel (LIFS 2004:1).

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

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.

Paragrafen reglerar hur många värdeautomater som licensen får omfatta och hur många av dessa som får placeras hos spelföretag med licens till landbaserad bingo. Hur många värdeautomater som ett tillstånd omfattar har tidigare framgått av villkor i anslutning till det av Lotteriinspektionen meddelade tillståndet. I och med ikraftträdandet av spellagen framgår detta av lag.

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.

Paragrafen motsvarar i princip 15 § lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 59 f. Kravet på att endast en svensk juridisk person kan komma i fråga för en licens enligt bestämmelsen har dock tagits bort.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.

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.

I paragrafen regleras vilka spelformer som inte får omfattas av en licens enligt 1 §. Skälet till att i sju punkter räkna upp de spelformer som inte får omfattas av en sådan licens hänger samman med att det inte är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt definiera lotteri. Bestämmelsen hindrar inte att ett spelföretag med en licens enligt 1 § söker licens för och anordnar exempelvis bingo online enligt de

regler som följer för en sådan spelform, däribland skyldigheten att betala spelskatt.

De skatterättsliga övervägandena finns i kapitel 26.7.

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.

Paragrafen som motsvarar 16 § första stycket 2–3 och tredje stycket lotterilagen reglerar förutsättningarna för en licens att anordna spel enligt 1 §, se prop. 1993/94:182 s. 61 f. Av 23 kap. 2 § 3 följer att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bl.a. har möjlighet att meddela föreskrifter beträffande vinster.

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.

Paragrafen motsvarar 22 § första stycket 3–4 och andra stycket lotterilagen. Av 23 kap. 2 § 3 följer att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bl.a. har möjlighet att meddela föreskrifter beträffande vinster.

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. Företräde ska dessutom ges sammanslutning som bedriver verksamhet som främjar förståelsen för och underlättar anpassningen av funktionshindrade barn och ungdomar i samhället.

Paragrafen motsvarar 24 § lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 69.

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

Paragrafen motsvaras i princip av 42 § första stycket lotterilagen.

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.

I paragrafen uppställs ett förbud som hindrar att terminaler ställs ut som spelaren sedan själv hanterar vid försäljning av spel enligt kapitlet. Ett undantag gäller för landbaserad bingo enligt 4 §. Samma bestämmelser gäller för licenser för vadhållning och onlinespel enligt 6 kap. 2 § och 7 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

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.

Enligt lotterilagen kunde regeringen med stöd av 45 § meddela tillstånd till lotteri i samband s.k. propaganda- och bygdetrav. I och med spellagen upphör regeringens roll som tillståndsgivare. Enligt förevarande paragraf kan Spelmyndigheten meddela en licens att tillhandahålla och anordna lokalt poolspel (dvs. nuvarande propaganda- och bygdetrav). Vid en sådan licensprövning gäller inte de förutsättningar som anges i 3 kap. 6–8 §§ – med andra ord ges lättnader i för-

hållande till bl.a. de krav på ägare, ledning och styrelse som uppställs i de bestämmelserna. Grundläggande förutsättningar enligt 3 kap. 3 §, dvs. att spelföretaget kan antas bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt och svarar för att spelet är lämpligt ur allmän synpunkt gäller dock. En licens meddelas för ett specifikt antal tävlingsdagar per år.

Övervägandena finns i avsnitt 12.7.

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.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 17 § första stycket 1–2 och 6–7 lotterilagen. Den innebär att kommunerna, liksom tidigare, är registreringsmyndighet för s.k. registreringslotterier under de förutsättningar som anges i bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

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 registreringen och under registreringsens glitighetstid.

Av paragrafen framgår vad som gäller i fråga om registreringstid och villkor för registreringslotterier enligt 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

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.

I paragrafen görs ett undantag från vad som sägs i 7 § om att försäljning av spel inte får ske med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess ombud och som hanteras av spelaren själv när det gäller förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 §. Förutsättningen är att utrustningen inte är försedd med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne. Bestämmelsen möjliggör försäljning av registreringslotter enligt 9 § med hjälp av vad som i lotterilagen benämndes som lottförsäljningsautomat. Begreppet lottförsäljningsautomat definierades i 4 § lotterilagen som en automat som inte är utrustad med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne och som efter betalning förser deltagaren med en lottsedel som antingen är en vinstlott eller en nitlott.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.5.

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.

Paragrafen reglerar licens för onlinespel. Sådan licens får enligt första stycket omfatta kasinospel, bingo och datorsimulerade automater.

Enligt det andra stycket får en licens för onlinespel också omfatta lotteri. En förutsättning är dock att lotteriet anordnas som ett tillägg till onlinespelet. Det ska med andra ord avse ett tilläggsspel till huvudspelet, t.ex. ett bonusspel. Detta innebär att det alltså inte går att anordna ett lotteri i annan form med stöd av en onlinespelslicens. Det är regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som meddelar föreskrifter om vilka typer av tilläggsspel som ska vara tillåtna enligt 23 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

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.

I paragrafen uppställs ett förbud som hindrar att terminaler ställs ut så att onlinespel kan förekomma på platser som t.ex. restauranger eller sportbarer. Bestämmelsen hindrar inte spel från exempelvis en egen mobiltelefon.

Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

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 tilläggsspel till vadhållningen.

I paragrafen ges i första stycket möjlighet till licens för att tillhandahålla och anordna vadhållning. Med vadhållning avses enligt 2 kap. 3 § 15 aktiviteter där deltagaren har en chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller för att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden. Bestämmelsen innebär bl.a. att en licens till vadhållning får omfatta vadhållning på sport. Det är tillåtet med både spel på rörliga och fasta odds. Vidare kan en licens enligt förevarande paragraf omfatta bl.a. vadhållning på hästar. Att det inte anges vilka typer av vadhållning på hästar som är tillåtna innebär att det är tillåtet med såväl totalisatorspel som spel till fasta odds. Det är också tillåtet med stöd av en licens enligt bestämmelsen att tillhandahålla och anordna vadhållning på en spelbör. Även vadhållning på annat än vad som nu nämnts kan omfattas av en licens, exempelvis utgången i Melodifestivalen. I 2 § anges vad en licens för vadhållning inte får omfatta.

Enligt det *andra stycket* får en licens för vadhållning också ges rörande utfallet på elektroniskt simulerade sporthändelser. Till sådan vadhållning hör exempelvis vadhållning på Fantasy Sports (manager-spel m.m.) och också sådant spel på virtuella hästar som ATG an-

ordnar. Den senare företeelsen ska således enligt förevarande bestämmelse inte längre ses som ett lotteri.

Det *tredje stycket* innebär t.ex. att ett spelföretag som anordnar vadhållning på en fotbollsmatch har rätt att fastställa spelresultatet genom lottning för det fall att matchen avbryts. Det innebär vidare att ett lotteri får erbjudas som tilläggsspel inom ramen för licensen. Ett sådant exempel är det av ATG anordnade tilläggsspelet Boost. Ett sådant lotteri får endast utgöra ett tillägg till ett huvudspel. Att anordna ett lotteri i annan form på grundval av en vadhållningslicens är inte möjligt.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4, 11.5, 11.6, 11.7 och 11.8.

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 vadhållning på händelser eller evenemang som kan uppfattas som stötande eller ur allmän synpunkt uppfattas som olämpliga.

I paragrafen anges vad en licens för vadhållning inte får avse. Det är till att börja med inte tillåtet med s.k. skuggspel, dvs. vadhållning på utfallet i lotterier som tillhandahålls eller anordnas av ett spelföretag utan dess medgivande, inom ramen för en vadhållningslicens. Detta hindrar inte vadslagning på lotterier där inget annat licensierat spelföretag är inblandat eller där det föreligger ett avtal om samarbete. Det är vidare inte tillåtet med vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Det sagda innebär att det är möjligt med vadhållning på exempelvis en seniormatch i fotboll trots att några enstaka spelare ännu inte fyllt 18 år. En annan begränsning är att vadhållning inte får avse spread betting med vilket avses vadhållning där det inte går att avgöra den potentiella förlusten eller vinsten (se definitionen av spread betting i 2 kap. 3 § 14). Utöver dessa i text angivna situationerna framgår det vidare av bestämmelsen att en licens inte heller får avse vadhållning på händelser eller evenemang som kan uppfattas som stötande eller ur allmän synpunkt uppfattas som olämpliga. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan genom att meddela föreskrifter bestämma vilken sådan vadhållning som inte ska vara tillåten enligt 23 kap. 5 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

3 § 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.

Paragrafen ställer upp ett förbud som hindrar att terminaler ställs ut så att vadhållning kan förekomma exempelvis i restauranger eller sportbarer. Bestämmelsen hindrar inte att en spelare lägger ett vad via sin egen mobiltelefon eller liknande.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

8 kap. Landbaserat kommersiellt spel

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

Paragrafen reglerar licenser för landbaserat kommersiellt spel. Sådana licenser får omfatta kasinospel inkluderande kortspel i turneringsform och spel på varuspelsautomater. Med kasinospel avses roulettspel, tärningsspel, kortspel inkluderande kortspel som utgör kombinationsspel och liknande spel enligt definitionen i 2 kap. 3 § 7. Att det i licensen kan inkluderas kortspel i turneringsform innebär att det t.ex. är möjligt att anordna en turnering i poker enligt de förutsättningar som anges i 5–8 §§. Definitionen av en varuspelsautomat är enligt 2 kap. 3 § 16 en fysisk automat som betalar ut vinst i form av varor och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.1 och 13.2 och 13.3.

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.

I paragrafen, som motsvaras i huvudsak av 32 § 1 och 34 § 1 lotterilagen, regleras förutsättningarna för licens av vad som tidigare kallades restaurangkasinon. I och med spellagens ikraftträdande mönstras detta begrepp ut och företeelsen benämns i stället landbaserat kommersiellt kasinospel. Det är regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som får meddela föreskrifter om insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent enligt 23 kap. 2 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

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.*

Paragrafen motsvarar 25 § första stycket 1 och 4–6 lotterilagen, se prop. 1998/99:80 s. 57 f. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent enligt 23 kap. 2 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

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.*

Paragrafen motsvarar 37 a § lotterilagen, se prop. 1998/99:80 s. 58 f.

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.*

Den nya spellagen innebär, till skillnad från lotterilagen, att det ska vara möjligt att få en licens att anordna kortspel, t.ex. poker, i turneringsform. Förutsättningarna för en sådan licens framgår av förevarande paragraf. Vad som sägs i punkten 2 – att licens till kortspel i turneringsform får ges om det på spelplatsen inte förekommer annat spel som omfattas av spellagen – innebär i praktiken att det är utslutet att anordna sådant spel på Casino Cosmopol, i lokaler där det anordnas landbaserat kommersiellt spel (det som tidigare kallades restaurangkasinon) och spel på fartyg i internationell trafik om inte det andra spelet samtidigt stängs ned. Det ska dock framhållas att Casino Cosmopol, liksom tidigare, kommer att ha möjlighet att anordna egna kortspel i turneringsform med stöd av de särskilda bestämmelser som finns i 4 kap. och som endast gäller för statligt spel.

Av 1 kap. 5 § andra stycket 5 framgår att licens inte krävs för spel 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. Detta innebär att det är tillåtet att under sådana omständigheter anordna privata poker-spel i hemmet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.7.

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.

Enligt 3 kap. 16 § får en licens enligt spellagen ges för högst fem år. I fråga om licenser till kortspel i turneringsform enligt 5 § får dock enligt förevarande paragraf licensen avse högst två år. En sådan licens får också som högst innefatta två turneringar per dag. Av licensen ska det vidare anges det totala antalet turneringar som får anordnas och på vilken plats spelet får ske.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.7.

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.*

I paragrafen ges möjlighet för ett spelföretag med licens som innefattar rätt att anordna kasinospel online att ensamt eller tillsammans med annat sådant spelföretag ansöka om licens att anordna en årlig landbaserad turnering i kortspel. Av licensen ska det framgå på vilken plats som turneringen får ske. Förutom de förutsättningar som anges i 5 § 2–6 ska också de förutsättningar som framgår av det andra stycket vara uppfyllda för att en sådan licens ska beviljas. I och med att en av de förutsättningar som ska vara uppfylld är att det på spelplatsen inte förekommer annat spel om pengar som omfattas av spellagen (5 § 2) utesluts i praktiken att kortspel i turneringsform enligt dessa bestämmelser anordnas på Casino Cosmopol, dvs. i licensierade landbaserade kasinon. Samma sak gäller för sådana lokaler där det anordnas landbaserat kommersiellt spel (tidigare restaurangkasinon) och spel på fartyg i internationell trafik om inte annat spel stängs ned. Det ska dock framhållas att Casino Cosmopol, liksom tidigare, kommer ha möjlighet att anordna egna kortspel i turnerings-

form med stöd av de särskilda bestämmelser som finns i 4 kap. och som endast gäller för statligt spel. Tanken med förevarande paragraf är således inte att ändra på ordningen när det gäller Casino Cosmopols möjligheter till kortspel i turneringsform utan i stället att öppna upp för andra spelföretag att anordna enstaka större kortspelsturneringar.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.7.

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

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om insatser och vinster vid kortspel i turneringsform.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.7.

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.

Paragrafen, som delvis motsvaras av 44 § lotterilagen, anger att berörd kommun och Polismyndigheten ska få tillfälle att yttra sig innan Spelmyndigheten fattar beslut om licens till spel enligt 2 och 5–7 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.7.

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.*

Enligt paragrafen är det möjligt att få en licens för att tillhandahålla och anordna spel på fartyg i internationell trafik. Sådan licens får omfatta dels kasinospel, dels spel på penning- och värdeautomater.

Paragrafens punktuppställning beror på hänvisningar i lagen (2018:000) om skatt på vissa spelbord. Av 3 § framgår att om det finns en överenskommelse mellan Sverige och annan stat rörande spel på fartyg i internationell trafik ska i stället den överenskommelsen gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

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

Paragrafen innehåller en upplysning om att licens krävs för innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater enligt bestämmelserna i 11 kap. 6 § spellagen också för fartyg i internationell trafik när fartyget befinner sig på svenskt territorium. Att något spel inte bedrivs på automaterna utgör inget undantag från kravet på licens för innehav.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

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

I paragrafen ges företräde till eventuella överenskommelser mellan Sverige och annan stat rörande spel på fartyg i internationell trafik framför vad som sägs i kapitlet.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

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.*

Paragrafen reglerar uppdragsavtal. Ett spelföretag får uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i spelföretagets verksamhet under de förutsättningar som anges i bestämmelsen. Liknande bestämmelser finns i 6 kap. 7 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 3 kap. 28 § lagen (2010:751) om betaltjänster. Ingående av ett uppdragsavtal får aldrig innebära att ett spelföretag på något sätt överlåter det ansvar som följer av spellagen på någon annan. De nya reglerna innebär därför att ett spelföretag aldrig kan överlåta sitt ansvar på t.ex. ett servicebolag.

Parterna bör i regel använda sig av skriftliga uppdragsavtal, beroende på hur omfattande uppdraget är. Av uppdragsavtalet bör tydligt framgå vad som avtalats och vilka åtaganden uppdragstagaren har.

Övervägandena finns i avsnitt 16.12.

2 § Särskilda bestämmelser för spelombud finns i 12 kap.

Paragrafen innehåller en upplysning om att 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.

Paragrafen anger vad som gäller i fråga om licens för spelprogramvara för onlinespel. Den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar sådan måste ha licens. Vilka aktörer som faller under licenskravet behandlas i avsnitt 16.1 under rubrikerna När behövs en licens för programvara?, Tillhandahållande av programvara för spel, Installation av programvara för spel och Tillverkning och anpassning av spelprogramvara. Att det fortfarande är spelföretagen som till följd av sina licenser svarar både i förhållande till Spelmyndigheten och till sina kunder följer av bestämmelsen i 10 kap. 1 § om uppdragsavtal.

Med spelprogramvara avses enligt 2 kap. 3 § 12 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. All pro-

gramvara som är designad för att användas i samband med onlinespel och som är tänkt att användas eller används av ett spelföretag när företaget tillhandahåller eller anordnar spel är sådan programvara som omfattas av licenskravet. Det innebär att webbsidor för virtuella händelser, kontrollprogram för sådana händelser, program för vadslagning och matchning av vad, likviditetsprogram, slump-talsgeneratorer och program med speluppgifter som visar detaljerade resultat i spel eller som utgör grunden för bonusberäkningar normalt sett är licenspliktigt. All programvara som kan påverka den rättvisa utgången i ett spel omfattas också, t.ex. program som accepterar och registrerar speltransaktioner, avgör resultatet, beräknar och tilldelar vinster till kundens konto. Programvara som är allmänt utvecklad för tillhörande aktiviteter som resultatanalys, affiliates samt kundhantering och förvaltning omfattas inte av licenskravet. Från tillämpningsområdet undantas vidare 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 av affärsapplikationer är inte att se som spelprogramvara.

Övervägandena finns i kap. 16.

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.

Paragrafen innebär ett krav på att spelprogramvara för onlinespel måste ha tillverkats och tillhandahållits till ett spelföretag av någon som har licens för det. Sådan spelprogramvara får endast installeras eller förändras av den som har en sådan licens.

Övervägandena finns i avsnitt 16.1.4 under rubriken Endast licensierad programvara får användas.

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.

I paragrafen uppställs ett krav på den som har licens enligt 1 § att inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som tillåter spel från Sverige utan att ha licens för det.

Övervägandena finns i avsnitt 16.1.4 under rubriken Krav på licenshavare för programvara.

Licens för tillverkning av penning- och värdeautomater

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

I och med ikraftträdandet av spellagen införs ett krav på licens för den som tillverkar penning- och värdeautomater. Förevarande paragraf anger detta licenskrav.

Övervägandena finns i avsnitt 16.2.1.

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

I paragrafen anges vad som krävs för att få en licens för att tillverka penning- och värdeautomater. En sådan licens kan ges till den som avser att ha yrkesmässig befattningsmed sådana automater. I övrigt ska de krav som anges i 3 kap. 3–8 §§ uppfyllas, med undantag för vad som sägs om kapitalstyrka i 3 kap. 7 §.

Övervägandena finns i avsnitt 16.2.1.

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 återkallelsen vann laga kraft.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 28 § lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 73 f. När det gäller de undantag från licenskravet som framgår av andra stycket är punkten 2, som är föranledd av bestämmelsen i 4 §, ny i förhållande till 28 § lotterilagen.

Övervägandena finns i avsnitt 16.2.2.

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.

I paragrafen, som delvis är en kodifiering av vad som uttalas i förarbetena till lotterilagen (se prop. 1993/94:182 s. 73), anges vad som krävs för en licens enligt 6 §.

Införsel

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

Paragrafen motsvarar 29 § lotterilagen.

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.

Paragrafen motsvarar 30 § lotterilagen.

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.

Paragrafen motsvarar 2015 års penningtvättsutrednings förslag till 48 b § tredje stycket lotterilagen, se SOU 2016:8 s. 380. I paragrafen anges vad som avses med ombud.

Övervägandena finns i avsnitt 16.13.

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.

Av paragrafen framgår att verksamhet som bedrivs genom spelombud inte får utövas på platser där det finns ett serveringstillstånd. Ett undantag gäller för spel på värdeautomater och spel på trav- och galoppbanor.

Övervägandena finns i avsnitt 16.13.

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.

Paragrafen motsvarar 2015 års penningtvättsutrednings förslag till 48 b § första och andra stycket lotterilagen, se SOU 2016:8 s. 380.

Övervägandena finns i avsnitt 16.13.

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.

Paragrafen, som motsvarar 2015 års penningtvättsutrednings förslag till 48 c § lotterilagen, anger att ett spelföretag ska anmäla till Spelmyndigheten när förändringar har skett i förhållande till vad som anmälts till myndigheten om spelombud, se SOU 2016:8 s. 381. En sådan anmälan ska ske så snart det är praktiskt möjligt.

Övervägande finns i avsnitt 16.13.

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

Paragrafen motsvarar 2015 års penningtvättsutrednings förslag till 48 d § första stycket lotterilagen, se SOU 2016:8 s. 381.

Övervägandena finns i avsnitt 16.13.

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

I paragrafen, som motsvarar 2015 års penningtvättsutrednings förslag till 48 d § tredje stycket lotterilagen, se SOU 2016:8 s. 381.

Övervägande finns i avsnitt 16.13.

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 onlinespelskunder.

Genom paragrafen införs ett registreringskrav som innebär att ett spelföretag ska registrera den som vill delta i spel. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan dock meddela undantag från registreringskravet för vissa spelformer vilket följer av 23 kap. 10 §.

Det är bara fysiska personer som kan registreras för spel. För onlinespel gäller att endast den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige får registreras som spelkund. Att vara bosatt i Sverige har här samma betydelse som i 3 § folkbokföringslagen (1991:481). Stadigvarande vistelse har samma betydelse som i 3 kap. 3 § 2 inkomstskattelagen (1999:1229). Med stadigvarande vistelse avses en sammanhängande vistelse på sex månader eller mer. En förutsättning är att dygnsvilan är i Sverige. Vistelsen räknas som stadigvarande bara om den är sammanhängande, dvs. utan annat än tillfälliga avbrott (se prop. 2004/05:19 s. 30).

Övervägandena finns i avsnitt 17.1.

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.

Enligt paragrafens första stycke ska en spelkund vid registreringen uppge namn, adress, personnummer eller motsvarande uppgift, t.ex. samordningsnummer eller data om när personen är född.

I andra stycket anges att spelföretaget ska kontrollera spelkundens identitet på ett betryggande sätt. Det ska ske genom en tillförlitlig elektronisk identifiering eller motsvarande. Detta innebär att en identifiering i första hand ska ske genom e-legitimation, t.ex. Mobilt BankID. Av bestämmelsen framgår också att identifiering kan ske på motsvarande sätt. Med detta menas exempelvis att spelkunden ger in en kopia på identitetshandlingar till spelföretaget. En identitetskontroll kan också ske genom ett fysiskt möte mellan spelkunden och spelföretaget eller dess ombud då spelkunden visar upp identitetshandlingar.

Enligt det tredje stycket ska spelkunden identifiera sig på så sätt som anges i andra stycket om denne vill ändra sina registrerade uppgifter på något sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 17.1.

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.

I paragrafen anges vilka uppgifter som ska registreras när det gäller prenumerationslotterier. I ett sådant fall ska spelkundens namn, adress och personnummer eller motsvarande registreras. Av bestämmelsen framgår vidare att det vid ett sådant köp görs ett undantag från identifieringskravet i 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 17.1.

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 §.

Enligt första stycket får en spelkund inte börja spela förrän dennes identitet har fastställts av spelföretaget. Ett undantag gäller dock för s.k. tillfälliga spelkonton, se 14 kap. 4 §.

I det andra stycket anges att spelkundens identitet ska fastställas senast i samband med att den första utbetalningen görs.

Av det tredje stycket framgår att spel inte får ske förrän spelföretaget har kontrollerat att spelaren inte har stängt av sig från spel, antingen hos spelföretaget eller genom att anmäla sig till Spelmyndighetens register för självavstängning.

Övervägandena finns i avsnitt 17.1.

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

Enligt paragrafen får inte deltagande i onlinespel medges innan spelkunden har accepterat användarvillkor och spelregler.

Övervägandena finns i avsnitt 17.1.

14 kap. Spelkonton

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.

Av paragrafen framgår att ett spelföretag ska för onlinespel till varje registrerad spelare upprätta ett spelkonto. Ett undantag ska dock gälla för prenumerationslotterier. I bestämmelsen anges vidare att en spelkund endast får ha ett aktivt spelkonto hos ett spelföretag.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

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

Enligt paragrafen ska spelföretaget identifiera en spelkund på ett betryggande sätt när kunden loggar in på sitt spelkonto. Vid inloggningen kan t.ex. e-legitimation användas. Det kan vidare ske genom att spelkunden antingen väljer, eller av spelföretaget tilldelas, ett lösenord.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

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.

Paragrafen anger att ekonomiska transaktioner till och från spelkontot ska registreras och behandlar i övrigt vilken information om spelkontot som ska vara tillgänglig för spelkunden.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

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. Det samma 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 §.

Paragrafen behandlar s.k. tillfälliga spelkonton. Ett spelföretag har genom första stycket möjlighet att öppna ett tillfälligt spelkonto till en spelkund innan spelföretaget genomfört en identitetskontroll av kunden.

I *andra stycket* anges under vilka förutsättningar som ett spelföretag genast ska stänga ett tillfälligt spelkonto. Så ska ske om det visar sig att spelkunden angett felaktiga uppgifter om sig själv vid registreringen. Detsamma ska gälla om spelaren inte efter uppmaning från spelföretaget inom viss tid kompletterar eller ger in dokumentation för att styrka de uppgifter som först lämnats.

Det *tredje stycket* anger att utbetalningar inte får göras från ett tillfälligt spelkonto. Det beror på att spelföretaget när det gäller tillfälliga spelkonton inte säkert vet vem personen är som innehar kontot.

Enligt *fjärde stycket* får ett tillfälligt spelkonto inte upprättas till en spelare som finns upptagen i Spelmyndighetens register för självavstängning.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.1.

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.

Paragrafen anger vissa regler när det gäller betalningar till ett spelkonto.

Enligt *första stycket* får ett spelföretag bara ta emot betalningar till ett spelkonto från en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, (se 1 kap. 3 §).

Av *andra stycket* framgår att ett spelföretag inte får ta emot kontanter som betalningsmedel vid onlinespel.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

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.

Paragrafen behandlar regler om när belopp som betalas in och vinster ska krediteras.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

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

Paragrafen innehåller ett förbud att överföra pengar mellan spelkonton. Förbudet omfattar även spelpolletter eller liknande.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

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.

Paragrafen behandlar grundläggande regler till skydd för spelkunders pengar.

Det första stycket avser att skydda spelarnas medel vid händelse av en konkurs.

Andra stycket innehåller en informationsplikt. Enligt den måste ett spelföretag tydligt i sina allmänna villkor ange vilket skydd spelarnas pengar har vid händelse av att spelföretaget hamnar på ekonomiskt obestånd.

Övervägandena finns i avsnitt 17.3.

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 misskötsambet.*

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

Paragrafen innehåller bestämmelser som ska tillämpas när ett spelkonto avslutas.

Huvudregeln framgår av *första stycket* som anger att spelföretaget så snabbt som möjligt och senast inom fem vardagar efter att kontot har avslutats ska betala ut tillgodohavandet på spelkontot till kunden.

Enligt *andra stycket* ska spelföretaget dock endast betala tillbaka vad som återstår av de insättningar som spelkunden har gjort om spelkontot avslutas p.g.a. att spelkunden antingen har angett felaktiga uppgifter om sig själv eller stängts av från spel p.g.a. misskötsamhet.

Tredje stycket är ett förtydligande av vad som sägs i andra stycket och anger att i sådana fall ska eventuella vinster behållas av spelföretaget.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.2.

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.

Paragrafen anger att ett spelföretag som beslutat att avsluta ett spelkonto måste informera spelkunden skriftligen om beslutet och grunderna för det. Spelmyndigheten ska underrättas om beslutet genom att en kopia av det ska ges in till myndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.2.

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

Enligt paragrafen får inte ett spelföretag ta ut en avgift för att avsluta ett spelkonto.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.2.

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.

I paragrafen behandlas ett spelföretags omsorgsplikt när det gäller att skydda spelarna mot överdrivet spelande. Spelföretagen har också en skyldighet att hjälpa spelarna att minska sitt spelande när det finns anledning till det. För detta finns det olika handlingsalternativ.

Begreppet omsorgsplikt är dynamiskt. En precisering kan hjälpa konsumenten/spelaren att veta vad som gäller. Därför bör det i vissa avseenden i föreskrifter konkretiseras vad omsorgsplikten närmre innebär. Samtidigt bör de krav som ska ställas rörande omsorgsplikten kunna utvecklas och förändras från tid till annan. Innehållet i omsorgsplikten bör därför som huvudregel inte detaljeras i lag eller andra föreskrifter. Vad som ligger i omsorgsplikten kommer således i stor omfattning att bestämmas genom avgöranden från Spelmyndigheten och domstolarna.

Handlingsplanen ska ges in tillsammans med ansökan om licens till Spelmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.1.

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.

I paragrafen behandlas åldersgränser för att få delta i spel. Bestämelsen motsvarar i sak 35 § första och andra stycket lotterilagen och 4 § kasinolagen, se prop. 2016/17:8 s. 44 f. och prop. 1998/99:80 s. 55.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.5.

3 § Spel som säljs till konsumenter 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.

Självklart får spel inte 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. Paragrafens *andra mening* har delvis sin motsvarighet i 35 § tredje

stycket lotterilagen (se prop. 2016/17:8 s. 45).

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.5.

Särskilda bestämmelser för anställda

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

En grundläggande förutsättning för att spelföretaget ska kunna uppfylla sin omsorgsplikt är att spelföretaget inte har några oegentliga intressen i sina egna spel. Utredningen föreslår därför att varje spelföretag ska ha rutiner som anger vilka anställda och uppdragstagare som inte får delta i spelföretagets spel.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.4.

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.

Paragrafen innebär en kodifiering av vad som uttalas i förarbetena till kasinolagen (se prop. 1998/99:80 s. 38) och nu gällande villkor till regeringens beslut att till AB Svenska Spel eller ett helägt dotterbolag ge tillstånd att anordna kasinospel enligt kasinolagen.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.4.

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.

Paragrafen innehåller ett kreditförbud.

Första stycket motsvarar 37 § första stycket lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 77 och prop. 2001/02:153 s. 31.

I 37 § andra stycket lotterilagen angavs att undantag från kreditförbudet fick göras om det förelåg synnerliga skäl. I *andra stycket*

anges nu i stället att köp av lotter för viss tid mot faktura inte ska ses som kredit. Sådana lotter ska alltså undantas från kreditförbudet.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.6.

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.

Paragrafen ålägger spelföretag att se till att en deltagare i spel har möjlighet att stänga av sig från spel från det aktuella spelföretaget.

Det gäller enligt *första stycket* för sådana spelföretag som har en licens enligt 4–7 kap. spellagen avseende de spelare som är registrerade. Spelaren ska här ha möjlighet att stänga av sig från spel under viss tid eller tills vidare. Om spelaren har stängt av sig tills vidare får avstängningen hävas först efter tolv månader.

Enligt det *andra stycket* ska spelföretag som tillhandahåller eller anordnar kasinospel online, bingo online och datorsimulerade automater online erbjuda spelaren en panikknapp. Panikknappen innebär att spelaren med omedelbar verkan kan stänga av sig från sådant spel. Avstängningen ska vara gällande i 24 timmar. Panikknappen ska vara lätt att hitta och därför placeras väl synlig samt vara åtkomlig från alla sidor på webbplatsen där kunden kan spela och från sidor där det finns uppgifter om kundkontot och spelansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 19.3.3.

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 Spelmyndig-

hetens webbplats. Spelaren ska lämna sitt uttryckliga samtycke till att bli registrerad.

Medan 7 § gäller för enskilda spelföretag behandlar förevarande paragraf det nationella självstängningsregistret. Detta register hanteras av Spelmyndigheten som ska registrera spelare som tillfälligt eller permanent vill stänga av sig för spel hos alla spelföretag. Självstängningsregistret gäller sådana spel som kräver registrering. Som framgår av definitionen av 2 kap. 2 § avses med spelföretag den fysiska eller juridiska person som har licens att tillhandahålla eller anordna spel enligt spellagen. Det är således inte möjligt att stänga av sig från andra aktörer än just de som har en licens. Anmälan till registret görs på Spelmyndighetens webbplats. För att bli uppförd i registret krävs att spelaren lämnar sitt uttryckliga samtycke.

Övervägandena finns i avsnitt 19.4.

Marknadsföring

9 § Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska måttfullhet iakttas. 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.

Paragrafen bygger på 47 a § första stycket lotterilagen, se prop. 2016/17:8 s. 46, och anger att vid marknadsföring av spel till konsumenter ska måttfullhet iakttas. Till skillnad från 47 a § första stycket lotterilagen anges uttryckligen i paragrafen i sex punkter

vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull.

Enligt *punkt 1* ska det särskilt beaktas om marknadsföringen 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. Punkten motsvarar innehållsmässigt punkt 41 a i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel.

Punkt 2 motsvarar delvis punkt 41 d i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel.

Punkt 3 motsvarar 47 a § andra stycket lotterilagen, se prop. 2016/17:8 s. 46 f.

Punkt 4 motsvarar delvis punkt 41 d i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel.

Punkt 5 motsvarar innehållsmässigt punkt 41 e och f i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel.

Enligt *punkt 6* ska det särskilt beaktas om marknadsföringen förmedlar bilden av att ett erbjudande om spel är gratis, fritt eller liknande om så inte är fallet. Denna punkt innebär att det är i strid med måttfull marknadsföring att exempelvis ange att ett erbjudande är gratis samtidigt som det innebär att spelaren själv måste satsa pengar eller göra någon annan motprestation (t.ex. att lämna person- eller kontaktpenggifter) för att kunna ta del av det.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.2.

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

Paragrafen motsvarar 47 b § lotterilagen, se prop. 2016/17:8 s. 47.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.2.

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.

Paragrafen behandlar direktadresserad reklam.

Sådan marknadsföring får enligt *första stycket* inte riktas direkt till spelkunder som har stängt av sig på egen begäran eller blivit avstängda av spelföretaget.

I *andra stycket* anges att marknadsföring får riktas direkt till en spelkund som sagt upp sitt spelkonto om denne i samband med uppsägningen aktivt godkänt det. Det krävs således en aktiv handling från spelkundens sida för att ett spelföretag ska ha rätt att skicka direktadresserad reklam till denne efter att spelkontot har sagts upp.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.6.

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 spelproblemen. Kontaktuppgifterna ska vara tydliga och läsbara.

I förhållande till nu gällande lotterilag utvidgas i *första stycket* skyldigheten att tydligt ange åldersgräns på spelplatser till att omfatta också kommersiella meddelanden.

Det införs även i *andra stycket* en skyldighet för spelföretag att säkerställa att kontaktuppgifter anges till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem på platser där spelföretag erbjuder spel och i samband med kommersiella meddelanden om spelen, med undantag för sådana meddelanden i radio. 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.

Att barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år används som ”reklamspelare” för spelföretag kan starkt ifrågasättas. 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.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.5.

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.

I paragrafen regleras tillhandahållande av bonusar.

I första stycket ställs ett informationskrav upp. Ett spelföretag som erbjuder en spelare en bonus för att delta i spel ska på ett klart och tydligt sätt informera spelaren om alla villkor som gäller. Informationen ska lämnas i omedelbar anslutning till erbjudandet. All relevant information, t.ex. om det krävs något av spelaren för att anta bonuserbjudandet, ska framgå av informationen.

Det ska vara lätt för spelaren att ta till sig informationen vilket innebär att den inte får vara inbakad i långa och språkligt svårtillgängliga texter. Att informationen ska lämnas i direkt anslutning till erbjudandet innebär att alla villkor som huvudregel ska framgå direkt av erbjudandet. Beroende på i vilken typ av media som erbjudandet lämnas kan dock viss information lämnas på annat sätt. Ett exempel är radioreklam där tid och utrymme mer eller mindre omöjliggör att komplett information lämnas under reklamen. De mest nödvändiga villkoren måste dock framgå direkt. Ett förbehåll som innebär att kunden själv måste prestera något för att ta del av bonuserbjudandet måste alltid lämnas direkt. De övriga villkor som inte framgår

direkt av erbjudandet ska vara lättåtkomliga. Gäller det exempelvis en webbannons är ett godtagbart sätt att det går att nå villkoren genom att klicka på en länk.

En utbetalning av en bonus ska ske så snart det är möjligt efter det att villkoren uppfyllts.

Av *andra stycket* framgår att bonus till en enskild spelare inte får vara beroende av andra villkor än de som erbjuds andra spelare som spelar samma spel. Bestämmelsen hindrar spelföretag att individanpassa ett bonuserbjudande.

I det *tredje stycket* anges en tidsgräns för en spelare att uppfylla eventuella villkor som knutits till ett bonuserbjudande. En spelare ska ha minst 60 dagar på sig att uppfylla sådana eventuella villkor.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.3.

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.

Det är 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 utforma eller programmera spelen så att spelaren ges en illusion av att vara nära att vinna när så inte är fallet.

Det är inte ovanligt att vinstmöjligheterna i gratisspel och liknande är större än i spel med insatser. Detta för att få spelarna att gå över till spel med insatser. Om spelarna ska attraheras på detta sätt måste förutsättningarna vara tydliga och transparenta. Det ska därför inte vara tillåtet för ett spelföretag att i gratisspel m.m. ha ett annat slumpmässigt utfall än motsvarande spel med insats.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.3.

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.

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.

Var informationen återfinns måste anpassas till vilket gränssnitt anordnaren använder sig av (landbaserat spel eller onlinespel). Denna information ska vara tydlig och tillgänglig för spelaren. 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.

Övervägandena återfinns i 18.6.7.

Insatser och vissa gränser

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

Bestämmelsen hindrar att spelföretagen inte tillåter spelaren att själv aktivt ange och bekräfta sin insats.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.8.

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 för-lustgräns 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.

I *första stycket* införs ett krav på att spelaren ska ange insättningsgränser och vid värdeautomatspel, förlustgränser. Enligt *andra stycket* ska spelaren erbjudas en möjlighet att begränsa sin inloggningstid. Av *tredje stycket* framgår vilka tidsgränser som gäller om spelaren vill ändra sina satta gränser.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.8.

Kundtjänst

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

Ett av spellagens syften är att spelen får ett högt konsumentskydd. Detta innebär att den information konsumenterna behöver ska vara lättillgänglig och tillförlitlig. 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.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.2.

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.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 18 § i Lotteriinspektionens föreskrifter, LIFS 2014:2.

Av *första stycket* framgår att spelföretag ska utbilda viss personal i risker med spel och vilka faktorer som påverkar spelbeteende. I *andra stycket* ställs särskilda krav på den personal som ska föra samtal

med spelföretagets kunder i spelansvarsfrågor. Det åligger även spelföretag enligt *tredje stycket* att föra en förteckning över vilken personal som genomgått utbildning.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.3.

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

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 19 § i Lotteriinspektionens föreskrifter, LIFS 2014:2, med den betydelsefulla skillnaden att det inte längre är valfritt för spelföretaget att kontakta spelaren i de fall problemspelande identifieras eller misstänks.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.3.

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

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 § i Lotteriinspektionens föreskrifter, LIFS 2014:2.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.3.

Kontroll av spelbeteende

23 § Ett spelföretag ska på sin webbplats erbjuda ett verktyg (självtest) 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.

Att spelaren ska ha tillgång till ett verktyg för att kunna göra ett självtest av sitt spelbeteende utgör ett väsentligt inslag för att spelföretaget ska kunna uppfylla sin omsorgsplikt. Självtesten är också ett led i de åtgärder som spelföretaget är skyldigt att vidta enligt 24 §.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.9.

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.

Paragrafen är den mest centrala bestämmelsen för att spelföretaget ska kunna uppfylla sin omsorgsplikt enligt 15 kap. 1 §. Andra stycket ger spelföretaget, inte bara en möjlighet, utan också en skyldighet att följa registrerade spelares spelbeteende.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.1.

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.

Kravet på dessa rutiner syftar till att upprätthålla ett högt konsumentskydd.

Övervägandena finns i avsnitt 18.6.1.

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.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om tekniska krav på sådan utrustning som anges i bestämmelsen.

Övervägandena finns i kapitel 22.

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.

I paragrafen behandlas placeringen av spelsystemet.

Enligt huvudregeln, som framgår av *första stycket*, ska spelsystemet vara placerat i Sverige. Med spelsystem avses enligt 2 kap. 3 § 13 elektroniska system som används av spelföretag eller för spelföretags räkning för antingen registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik eller generering, överföring eller behandling av slumpstal eller lagring eller behandling av utfall i spel. I begreppet inkluderas alla in- och utgångspunkter till systemet, liksom alla andra gränssnitt med affärssystem eller spelarens utrustning.

Av *andra stycket* framgår att Spelmyndigheten har möjlighet att meddela undantag från vad som sägs i första stycket i två situationer. Det gäller dels, enligt första punkten, om spelföretaget 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, dels, enligt den andra punkten, när Spelmyndigheten har möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande.

Övervägandena finns i kapitel 22.

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.

I paragrafen ställs ett grundläggande krav upp avseende certifiering av spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter. Dessa ska kontrolleras, provas och certifieras av ett ackrediterat organ innan de får användas för utbud av spel.

Övervägandena finns i kapitel 22.

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.

Paragrafen ger Spelmyndigheten rätt att när som helst beordra spelföretaget att utföra ytterligare kontroll, provning och certifiering. Omkostnader i samband med detta ska betalas av spelföretaget.

Övervägandena finns i kapitel 22.

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

Enligt paragrafen ska ett spelföretag som huvudregel spara alla uppgifter om driften av spelsystemet i minst fem år. En del av dessa uppgifter kommer att utgöra avsevärda datamängder av inget eller ringa intresse för tillsynen m.m. Spelmyndigheten kan då besluta att uppgifterna inte behöver sparas i fem år.

Övervägandena finns i kapitel 22.

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.

I paragrafen anges kapitlets tillämpningsområde. Kapitlet ska tillämpas vid Spelmyndighetens och spelföretags behandling av personuppgifter enligt spellagen.

Med personuppgifter avses detsamma som i dataskyddsförordningen artikel 4.1, nämligen ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet”. Kort förklarat kan sägas att med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Manuell behandling omfattas av lagen endast om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.3.

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

Paragrafen anger det övergripande syftet med kapitlet.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.4.

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 spelföretags 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.

I *första stycket* finns en upplysningsbestämmelse som anger att 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) gäller. Data-skyddsförordningen är alltså direkt tillämplig i varje medlemsstat och har företräde framför nationell lagstiftning.

Av det andra stycket framgår att kapitlet ska gälla utöver den föreslagna kompletteringslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.5.

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.

Av *första stycket* framgår att Spelmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för myndighetens verksamhet enligt spellagen.

I det *andra stycket* anges att ett spelföretag är ansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs enligt spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.6.

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 spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning till Spelmyndigheten,*
- 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.

Paragrafen behandlar för vilka ändamål som Spelmyndigheten får behandla personuppgifter. I första stycket framgår att personuppgifter får behandlas bara om det är nödvändigt för vissa angivna ändamål.

I punkten 1 anges ändamålet att handlägga ärenden. Med handläggning av ärenden avses inte bara ärenden om licensansökningar utan även exempelvis tillsynsärenden. Förutom åtgärder som direkt syftar till att kunna fatta ett beslut omfattas samtliga åtgärder före och efter ett beslut.

I punkten 2 regleras ändamålet att hantera självavstängningsregistret. Enligt 15 kap. 8 § ska Spelmyndigheten föra ett nationellt register över spelare som tillfälligt eller permanent vill stänga av sig för spel enligt 4 och 6–7 kap. spellagen. Avstängningen gäller hos alla spelföretag. För att kunna hantera denna uppgift måste Spelmyndigheten hantera personuppgifter. Ett uttryckligt samtycke krävs för detta ändamål.

I punkten 3 finns ett ändamål som rör register över representanter, licensansvariga, kontaktpersoner och ombud. Spelmyndigheten ska enligt spellagen föra sådana register.

I punkten 4 anges ändamålet att registrera och hantera rapporter från spelföretagen om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning. Spelmyndigheten är enligt spellagen ansvarig myndighet för frågor om spelrelaterad matchfixning. Enligt spellagen ska spelföretagen rapportera till myndigheten om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning.

I punkten 5 anges ändamålet att hantera frågor från allmänheten och lämna information i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

I *punkten 6* regleras ändamålet att planera, följa upp och utvärdera verksamheten. Spelmyndigheten kan fortlöpande eller vid särskilda tillfällen planera, följa upp och utvärdera verksamheten.

I *punkten 7* finns ett ändamål som rör att framställa statistik när det gäller verksamhet avseende handläggning av ärenden och att planera, följa upp och utvärdera verksamheten.

I *punkterna 8 och 9* anges ändamålen att skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem och att lämna ut uppgifter till forskningsprojekt som är godkända enligt etikprovningenslagen.

Enligt det *andra stycket* får personuppgifter som behandlas enligt första stycket och som inte direkt pekar ut den registrerade också behandlas för att ge tillgång till vägledande avgöranden. Bestämmelsen möjliggör för myndigheten att föra en särskild praxisdatabas med vägledande avgöranden under förutsättning att den bara indirekt pekar ut den enskilde. Personuppgifter som direkt pekar ut den enskilde så som namn och personnummer får alltså inte förekomma, medan uppgifter som ärendenummer och information om omständigheter hos den registrerade är sådant som indirekt pekar ut denne.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.7.

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 vadållning 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.

I paragrafen anges de ändamål för vilka ett spelföretag får behandla personuppgifter enligt spellagen. I *första stycket* framgår att personuppgifter får behandlas bara om det är nödvändigt för vissa angivna ändamål.

I *punkten 1* anges ändamålet att kontrollera kundens identitet och ålder. Enligt spellagen får ett spelföretag inte låta någon delta i spel som är under 18 år. För kasinospel gäller ett tillträdesförbud för personer under 20 år.

Av *punkten 2* framgår ändamålet att upprätta spelkonton och fullgöra skyldigheter gentemot spelkunden när det gäller sådana konton. Spellagen uppställer ett krav på spelföretagen att upprätta ett spelkonto till varje registrerad spelare för onlinespel. Av spellagen framgår vidare att spelkunden ska få tillgång till information såsom spelkontots saldo, spelhistorik, in- och utbetalningar och övriga transaktioner.

I *punkterna 3 och 4* regleras ändamålet att kontrollera att spelkunden följer de villkor och regler som gäller för varje spel. Enligt spellagen åläggs spelföretagen att ha rutiner för att upptäcka och motverka spelfusk och andra överträdelser.

I *punkten 5* finns ändamålet att kontrollera och rapportera om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning till Spelmyndigheten. En sådan skyldighet åligger spelföretagen enligt spellagen.

I *punkten 6* återfinns ändamålet att granska och analysera uppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelkunds spelbeteende. Spelföretagen ska enligt spellagen övervaka kundernas spelbeteende i syfte att vidta åtgärder för dem som kan antas ha ett spelproblem.

I *punkten 7* regleras ändamålet att stänga av en kund från spel samt hantera uppgifter från Spelmyndigheten avseende det nationella självavstängningsregistret. Enligt spellagen ska en spelkund ha möjlighet att stänga av sig för spel, dels hos ett enskilt spelföretag, dels hos samtliga spelföretag.

I punkterna 8 och 9 anges ändamålet att skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem och lämna ut uppgifter till forskningsprojekt som är godkända enligt etikprövningslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.7.

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

I det första och andra stycket anges vilka personuppgifter som får behandlas för dels, Spelmyndighetens, dels spelföretags vidkommande. Alla personuppgifter som behövs för de ändamål som anges i 5 respektive 6 § får behandlas. Kravet på att personuppgifterna ska behövas för att få behandlas innebär att endast sådana uppgifter som behövs för att uppfylla de aktuella ändamålen med personuppgiftsbehandlingen får behandlas. Uppgifter som inte behövs för ändamålen får alltså inte behandlas. De personuppgifter som får behandlas gäller även sådana personuppgiftskategorier som särregleras i dataskyddsförordningens artikel 9, dvs. känsliga personuppgifter. När det gäller frågan vilka personuppgifter som får behandlas måste även dataskyddsförordningens grundläggande krav på att personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering) beaktas, se artikel 5.1 c dataskyddsförordningen. De ska också vara adekvata och om nödvändigt uppdaterade (artikel 5.1. d). Ovidkommande eller onödigt många personuppgifter i förhållande till ändamålen får med andra ord inte behandlas.

I det tredje stycket sägs att spelföretag får behandla personuppgifter om lagöverträdelser enligt X § i kompletteringslagen om det är nödvändigt för ett sådant ändamål. Syftet med denna bestämmelse är att reglera att spelföretag ska kunna behandla personuppgifter av detta slag.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.9.

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. Det samma gäller sådana personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser som avses i artikel 10.

Paragrafen behandlar vilka sökbegrepp som inte är tillåtna. Med sökbegrepp brukar man i den s.k. registerlagstiftningen avse begrepp som används som urvalskriterier för att söka fram handlingar som innehåller det aktuella begreppet eller för att med begreppet som utgångspunkt göra sammanställningar av olika slag. Till en början nämns känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Här avses således personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Förbjudna sökbegrepp är vidare sådana personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.10.

Utlämnade 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.

Av paragrafen framgår att 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. Liknande bestämmelser finns i dag i 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och

finansiering av terrorism och 6 kap. 5 § lagen (2010:751) om betaltjänster.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.11.

Information till den registrerade

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

I paragrafen anges att uppgifter som behandlas enligt 9 § inte får lämnas ut till den registrerade. Bestämmelsen omfattar alltså den personuppgiftsbehandling som sker i samband med den närmare analysen och rapporteringen till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Bestämmelsen innebär att den registrerade inte kan begära ut dessa uppgifter i enlighet med artikel 15 i dataskyddsförordningen. En liknande bestämmelse finns avseende uppgifter i register som förs i enlighet med lagen mot penningtvätt och finansiering av terrorism (4 kap. 3 § – se prop. 2008/09:70 s. 200 med hänvisning till prop. 1998/99:19 s. 78). En liknande bestämmelse finns också i lagen (2010:751) om betaltjänster (6 kap. 6 §) avseende register som förs i enlighet med den lagstiftningen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.12.

Behörighetstilldelning

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

Paragrafen reglerar den interna tillgången till personuppgifter för Spelmyndighetens eller ett spelföretags personal. Bestämmelsen rör också andra som deltar i Spelmyndighetens eller ett spelföretags arbete, exempelvis praktikanter eller inhyrd bemanningspersonal. Kravet som uppställs i bestämmelsen syftar till att minska den interna exponeringen av personuppgifterna. Hur detta ska ske får bedömas utifrån en analys av förutsättningarna och behoven inom Spelmyndigheten respektive varje spelföretag.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.13.

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 land-baserat kasino med en licens enligt 4 kap. ska bevaras i fem år från det att uppgiften eller fotografiet registrerats och därefter genast gallras.

I paragrafen behandlas när personuppgifter ska gallras.

Enligt *första stycket* ska en personuppgift tas bort när den inte längre behövs för behandling enligt de ändamål som anges i 5 och 6 §§ om inget annat följer av spellagen, annan lag, förordning eller föreskrift. I vissa fall preciseras i spellagen när en uppgift inte längre behövs. Det framgår t.ex. av 12 kap. 6 § att registreringen av ett spelombud ska upphävas om spelföretaget begär det eller ombudet inte längre bedöms vara lämpligt.

Andra stycket motsvarar 8 § kasinolagen (1999:355), se prop. 2003/04:156 s. 97.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.14.

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.

Paragrafen reglerar tillsynsansvaret över spellagen. I samband med att spellagen träder i kraft byter Lotteriinspektionen namn till Spelmyndigheten. Det är Spelmyndigheten som ska utöva tillsyn över de som är eller kan antas vara omfattade av spellagen och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen. Ett undantag gäller för s.k. registreringslotterier enligt 5 kap. 9 § spellagen. I sådana fall ska tillsynen utövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

Övervägandena finns i avsnitt 23.1.

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.

Paragrafen innebär att det är Spelmyndigheten som ska utöva tillsyn enligt lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 23.1.

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

Paragrafen anger att Spelmyndigheten ska ha rutiner för anställdas och andra befattningshavares spel som omfattas av spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 23.2.

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.

Paragrafen behandlar förordnande av kontrollanter och tillsynsbehofgenheter.

Av *första stycket* framgår att Spelmyndigheten för tillsynen får förordna kontrollanter.

Andra stycket rör möjligheterna och befogenheterna för kontrollanter och andra befattningshavare vid tillsyn enligt spellagen.

I det *tredje stycket* anges att en kontrollant även får ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 20 kap. 12 § spellagen.

Spelmyndigheten har enligt det *fyärde stycket* möjlighet att begära den hjälp som behövs vid tillsynen av Polismyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 23.3.

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.

Av paragrafen framgår att Spelmyndigheten i sin tillsynsverksamhet ska samarbeta och utbyta den information som har betydelse för tillsynen med svenska och utländska behöriga myndigheter. Samarbetet och utbytet av information ska ske så långt det är möjligt med hänsyn till sekretesslagstiftning.

Övervägandena finns i avsnitt 23.5.

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.

Paragrafen behandlar upplysningar som övriga företag i en koncern som ett spelföretag ingår i ska lämna till Spelmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 23.4.

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.

Paragrafen reglerar Spelmyndighetens rätt att förordna en eller flera revisorer.

Övervägandena finns i avsnitt 23.16.

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

I paragrafen behandlas en revisors rapporteringsskyldighet.

Skyldigheten att rapportera till Spelmyndigheten kan uppkomma endast p.g.a. förhållanden som revisorn får kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag. Det är alltså omfattningen av revisorns uppdrag som utgör avgränsningen för plikten att rapportera. Det är dock möjligt att revisorn kan få information om det reviderade företaget på annat sätt än vid fullgörande av sitt revisorsuppdrag. Det kan exempelvis gälla sådan information som denne fått del av vid fullgörandet av konsultuppdrag åt det reviderade företaget eller vid fullgörandet av revisorsuppdrag och konsultuppdrag i ett annat företag. Information erhållen på sådant sätt utlöser rapporteringsskyldighet endast om revisorn är skyldig att använda informationen vid fullgörandet av sitt revisionsuppdrag. Om så är fallet får avgöras genom en tillämpning av god revisionssed. I andra fall kommer revi-

sorns rapporteringsskyldighet att begränsas av den tystnadsplikt som gäller för revisorer.

Övervägandena finns i avsnitt 23.16.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollköp av spel som omfattas av en licens enligt spellagen.

Enligt *första stycket* får Spelmyndigheten göra kontrollköp av landbaserade spel för att undersöka om spelföretaget förvissat sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 15 kap. 2 §. Syftet med kontrollköpet är att ge underlag för ett efterföljande samtal mellan Spelmyndigheten och spelföretaget om skyldigheten att förvissa sig om att spel inte säljs eller lämnas ut till någon som inte har uppnått den ålder som gäller för det aktuella spelet. De som anlitas för att utföra kontrollköpen ska vara personer som uppnått föreskriven ålder. Då kontrollköparen är ett verktyg för att se till att åldergränsen upprätthålls, är det ändamålsenligt att den som utför kontrollköpet har ett ungdomligt utseende.

Av det *andra stycket* framgår att ett kontrollköp får genomföras utan att spelföretaget underrättas i förväg om kontrollköpet.

Motsvarande möjlighet till kontrollköp finns i 9 kap. 15 a § alkohollagen (2010:1622), 22 a § tobakslagen (1993:581) och 21 a § lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel, se vidare prop. 2013/14:56 s. 29 ff. Det bör framhållas att det enligt de nu nämnda lagarna är förenat med straffansvar att sälja alkohol, tobak och vissa receptfria läkemedel till personer som inte innehar föreskriven ålder

och att så är inte fallet när det gäller spel. Spelmyndigheten har dock möjlighet att använda sig av generella tillsynsbefogenheter enligt spelagen mot det spelföretag som bryter mot bestämmelsen om åldersgräns. Spelmyndigheten kan också besluta om sanktionsavgift. Som framgår av kommentaren till 10 § begränsas emellertid möjligheterna att vidta administrativa åtgärder enligt 11 § samt att besluta om sanktionsavgift enligt 22 § mot ett spelföretag som vid ett kontrollköp inte förvissat sig om kundens ålder.

Övervägandena finns i avsnitt 23.6.

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

Paragrafen begränsar möjligheterna att vidta administrativa åtgärder enligt 11 § spellagen mot ett spelföretag som vid ett kontrollköp inte förvissat sig om kundens ålder. Inte heller får Spelmyndigheten besluta om en sanktionsavgift enligt 22 §.

Övervägandena finns i avsnitt 23.6.

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.

Paragrafen reglerar Spelmyndighetens möjligheter till ingripande mot ett spelföretag som inte driver sin rörelse enligt de regler som gäller för verksamheten.

Valet mellan de olika typerna av ingripanden som finns att tillgå enligt *andra stycket* bör i första hand avgöras av hur allvarlig överträdelsen är. Föreläggande är det enda ingripande som kan användas för att se till att spelföretaget vidtar åtgärder för att rätta till brister i verksamheten. Anmärkning är avsett att användas vid mindre allvarliga överträdelser där det inte finns något att åtgärda. Föreläggande och anmärkning bör inte komma i fråga för samma överträdelse. Spelmyndigheten kan också besluta om ett förbud eller en ändring av spelföretagets villkor.

Vid allvarliga överträdelser ska i stället, enligt *tredje stycket*, licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Av *fjärde stycket* framgår att Spelmyndigheten har möjlighet att avstå från ett ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig. Samma sak gäller om verksamheten gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot spelföretagets verksamhet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Att Spelmyndigheten också har möjlighet att besluta om en sanktionsavgift framgår av 22 §.

Övervägandena finns i avsnitt 23.7.

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.

Paragrafen innehåller en handlingsregel för Spelmyndigheten att kontrollera så att de licenskrav som uppställs enligt spellagen fortfarande är uppfyllda när en anmälan om förändringar i ett spelföretags ägar- eller ledningskrets kommer in. Spelmyndigheten får också göra sådana kontroller löpande under licenstiden.

En liknande bestämmelse finns i 9 § lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet (se prop. 2002/03:139 s. 601 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 23.8.

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.

I paragrafen anges en handlingsregel för Spelmyndigheten att kontrollera så att representanter för utländska verksamheter uppfyller kraven för godkännande. En sådan kontroll ska ske när en anmälan om byte inkommer till Spelmyndigheten men får också göras löpande under licenstiden.

Övervägandena finns i avsnitt 23.9.

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.

I paragrafen anges situationer då Spelmyndigheten ska återkalla licensen för ett spelföretag.

Första stycket 1 avser inte uppgifter av typen rena felskrivningar som inte materiellt påverkar beslutet att bevilja eller inte bevilja licens.

En återkallelse av licensen hindrar inte en likvidator eller konkursförvaltare att fortsätta verksamheten i syfte att avveckla den i samlad ordning (se prop. 2005/06:37 s. 43 f.).

Av *andra stycket* följer att Spelmyndigheten i vissa fall har möjlighet att i stället för återkallelse av licensen meddela spelföretaget en varning.

Paragrafen är utformad efter förebild av 22 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Liknande bestämmelser finns också bl.a. i 15 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 8 kap. 11 § lagen (2010:751) om betaltjänster och 5 kap. 11 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

Övervägandena finns i avsnitt 23.11.

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

Av paragrafen framgår att ett beslut om återkallelse får förenas med ett förbud att fortsätta verksamheten. Ett sådant förbud kan förenas med vite enligt 21 §.

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 konsumentsäkerheten 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.

Paragrafen föreskriver en möjlighet för Spelmyndigheten att återkalla en licens intermistiskt, dvs. för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

En förutsättning för en interimistisk återkallelse är, enligt *första stycket*, att det föreligger sannolika skäl för misstanke att ett spelföretag allvarligt åsidosatt sina skyldigheter enligt spellagen. Vidare

är en förutsättning att en sådan åtgärd behövs för att trygga konsumentssäkerheten eller det annars är nödvändigt från allmän synpunkt. Vid misstanke om brott ska de föreliggande omständigheterna vara sådana att de vid en objektiv bedömning får misstanken att framstå som berättigad.

I *andra stycket* anges att ett interimistiskt beslut om återkallelse av en licens är begränsat till sex månader, med möjlighet till förlängning om särskilda skäl föreligger. En möjlighet till förlängning kan exempelvis föreligga om utredningsarbetet är svårt att genomföra p.g.a. spelföretagets agerande eller att åtgärder från en annan myndighet måste inväntas.

Övervägandena finns i avsnitt 23.12.

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 betalningsorders där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskodsystem.

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.

Paragrafen ger i *första stycket* regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter om skyldigheter för betaltjänstleverantörer enligt betaltjänstlagen att avvisa betalningsorders där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskodsystem, t.ex. Merchant Category Code (MCC). Bestämmelsen omfattar sådana betalningstransaktioner som anges i 20 kap. 5 § – dvs. förmedling av betalning för insatser eller vinster till eller ifrån en spelverksamhet som inte har licens enligt spellagen trots att detta krävs.

Av det *andra stycket* framgår att Spelmyndigheten får beträffande sådana betalningstransaktioner som anges i paragrafen begära att en betaltjänstleverantör blockerar elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer. Av 18 § framgår att en

sådan fråga får prövas av förvaltningsrätten när Spelmyndigheten begär det.

Övervägandena finns i avsnitt 24.14.

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.

Paragrafen reglerar hur en fråga om att blockera en betalningsförmedling ska prövas.

Övervägandena finns i avsnitt 24.14.

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 spelplanordnaren saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn.

I paragrafen föreskrivs att en internetleverantör är skyldig att på uppmaning av Spelmyndigheten upprätta ett varningsmeddelande för domänadresser som erbjuder spel utan licens i Sverige. Av meddelandet ska framgå att spelplanordnaren saknar licens i Sverige och står utanför den tillsyn som spellagen ger. Ett varningsmeddelande kan ske genom ett s.k. popupfönster och innebär inte att spelaren blir blockerad från den aktuella webbsidan.

Övervägandena finns i avsnitt 24.12.8.

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

Av paragrafens första stycke framgår att Spelmyndigheten, utöver de befogenheter som nämns i kapitlet, får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att spellagen eller föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Denna möjlighet avser såväl spelföretag med en licens enligt spellagen som verksam-

heter som agerar på den svenska spelmarknaden utan erforderlig licens. Att bryta mot spellagen utan att inneha en licens kan dessutom i flera fall föranleda straffansvar enligt 20 kap. i spellagen. Spelmyndigheten har också när det gäller licensierade spelföretag möjlighet att besluta om sanktionsavgift enligt vad som sägs i 22 §.

I *andra stycket* ges Spelmyndigheten möjlighet att begära in de uppgifter som behövs för att avgöra om en verksamhet omfattas av spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 23.13.

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.

Paragrafens *första stycke* innebär att Spelmyndigheten har möjlighet att bestämma att ett beslut om föreläggande, förbud, varning eller återkallelse enligt spellagen ska gälla omedelbart.

Andra styckets första mening motsvarar 52 § andra stycket lotterilagen. Av andra stycket framgår vidare att ett beslut mot en kommun inte får förenas med vite.

Övervägandena finns i avsnitt 23.14.

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.

Paragrafen ger Spelmyndigheten en möjlighet att besluta om sanktionsavgift. En förutsättning är att en anmärkning eller en varning har meddelats. Det är inte möjligt att kombinera ett föreläggande eller förbud med en sanktionsavgift. I dessa fall bör i stället vite användas.

Övervägandena finns i avsnitt 24.4.

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.

I paragrafen anges det spann som gäller för sanktionsavgiftens storlek. Övervägandena finns i avsnitt 24.4.1.

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.

Paragrafen anger vilka omständigheter som särskilt ska beaktas när sanktionsavgiftens storlek bestäms.

Vid fastställande av sanktionsavgiftens storlek ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen pågått. Spellagens huvudsakliga syften framgår av 1 kap. 1 §. Allvarligheten bör därför bedömas i första hand utifrån vilka brister som funnits i de avseendena som framgår av syftesbestämmelsen. Redan i valet av sanktion ligger en bedömning av hur allvarlig överträdelsen är. Sanktionsavgiftens storlek ska i detta sammanhang ses som ett sätt att ytterligare gradera anmärkningen eller varningen. Bestämmelsen utesluter inte att också andra omständigheter än allvarligheten av överträdelsen och hur länge den pågått beaktas när avgiften bestäms. I mildrande riktning bör kunna beaktas exempelvis om spelföretaget snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av Spelmyndigheten och om företaget samarbetar väl med myndigheten under utredningen.

Övervägandena finns i avsnitt 24.4.1.

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

I paragrafen anges ett undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift. Det gäller det fallet då överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande.

Övervägandena finns i avsnitt 24.4.2.

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.

Paragrafen ger Spelmyndigheten rätt att ta ut en förseningsavgift från ett spelföretag som inte i rätt tid lämnar begärda upplysningar.

Övervägandena finns i avsnitt 24.5.

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.

I paragrafen anges den frist inom vilken en sanktions- eller förseningsavgift ska betalas. Den aktuella avgiften ska betalas till Spelmyndigheten inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften vunnit laga kraft. Alternativt kan Spelmyndigheten besluta om en längre frist och ange den i beslutet. Om avgiften inte betalas i tid ska Spelmyndigheten lämna den för indrivning. Av 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken följer att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas om det finns en särskild föreskrift om detta. En sådan föreskrift finns i 28 §.

Övervägandena finns i avsnitt 24.6.

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.

Paragrafen innehåller en sådan föreskrift som gör det möjligt att verkställa Spelmyndighetens beslut om betalning av en sanktions- eller förseningsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 24.6.

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 vann laga kraft.

Av paragrafen framgår att om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut sanktions- eller förseningsavgiften vunnit laga kraft faller avgiften bort, dvs. fordran på särskild avgift preskriberas. Med verkställighet avses faktiska verkställighetsåtgärder. Vidare är preskriptionen absolut. Innebörden av detta är att fullgörande inte kan krävas efter det att fem år har gått sedan beslutet vunnit laga kraft, även om verkställighet har skett under femårsperioden avseende en del av avgiften. Det som preskriberas är den del av avgiften som ännu inte drivits in.

Övervägandena finns i avsnitt 24.6.

Registreringslotterier

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.

Paragrafen motsvarar i sak vad som gäller enligt 49 § lotterilagen för s.k. registreringslotterier.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

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 §.

I paragrafen finns en handlingsregel för Spelmyndigheten att genom tillsynsvägledning ge löpande stöd och följa hur kommunerna bedriver tillsyn vad avser s.k. registreringslotterier.

Övervägandena finns i avsnitt 23.17.

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.

I och med ikraftträdandet av spellagen inrättas ett råd för spelmarknadsfrågor, vilket behandlas i förevarande paragraf. Spelmarknadsrådets roll ska vara att bistå Spelmyndighetens ledning med expertutlåtanden i de frågor som myndigheten hänskjuter till rådet. I samråd med de myndigheter som ingår i rådet ska Spelmyndigheten initiera forskning som har bäring på regleringsåtgärder och deras effekter.

Övervägandena finns i avsnitt 29.4.

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.

Enligt paragrafen ska Spelmyndigheten ansvara för en nationell plattform mot manipulation av sporthändelser med avseende på vadhallning. Syftet med bestämmelsen är att uppfylla artikel 13 i Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott. Den nationella plattformen ska stärka samordningen av arbetet med en effektiv bekämpning av manipulering av idrottstävlingar.

Regeringen bestämmer vilka företrädare för myndigheter och organisationer som ska ingå i plattformen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.18.

20 kap. Straffbestämmelser m.m.

Olovlig spelverksamhet, främjandebrott och olagligt anordnande 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.

Av paragrafens första stycke framgår att det är straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i Sverige tillhandahålla, i Sverige anordna eller annars i Sverige möjliggöra deltagande i spel för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här utan en licens när en sådan krävs. Allt licenspliktigt spel omfattas av kriminaliseringen. Att avgöra om ett landbaserat spel tillhandahålls eller anordnas i Sverige torde inte vålla några svårigheter. Den som inom riket gör ett spel tillgängligt för deltagare här har tillhandahållit och anordnat spelet i Sverige. Så är fallet exempelvis när någon på svenskt territorium gör spel tillgängligt på en fysisk värdeautomat utan att ha licens för det. Tillämpningsområdet omfattar också när den som annars i Sverige möjliggör deltagande i spel för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här utan en licens. Formuleringen avser att förtydliga att också onlinespel som riktas mot svenskt deltagande omfattas av bestämmelsen. Här kan vissa omständigheter

tillmätas särskild tyngd. Det kan särskilt beaktas om webbsidan som tillhandahåller spelet är på svenska eller erbjuder kundservice på svenska, att spelet erbjuds i svensk valuta eller att spelet avser vadslagning på svenska idrottstävlingar eller andra svenska arrangemang. Övervägandena avseende brottet olovlig spelverksamhet finns i avsnitt 24.7.1.

Det *andra stycket* innehåller ett främjandebrott enligt vilket det är straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främja deltagande i sådant spel som nämns i första stycket. Det kriminaliserade området gäller alla spel som omfattas av licenskrav. Vid bedömningen av om ett spel tillhandahålls, anordnas eller möjliggörs för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige kan samma omständigheter beaktas som vid bedömningen enligt första stycket. En helhetsbedömning måste göras i varje enskilt fall. Vad som tidigare avsetts med främjande omfattas också av bestämmelsen i spellagen, se prop. 1998/99:29 s. 8 f. Ett annat exempel på vad som utgör ett främjande, som inte framgår av tidigare förarbeten, är att tillhandahålla appar för spel som inte har en licens trots att det krävs. En skillnad mot straffbestämmelsen i 54 § andra stycket lotterilagen är att brott mot främjandeförbudet enligt spellagen kan begås såväl uppsåtligen som av grov oaktsamhet. Övervägandena avseende främjandebrottet finns i avsnitt 24.7.3.

I samband med att spellagen träder i kraft upphävs straffbestämmelserna om dobbleri enligt 16 kap. 14 och 14 a §§ brottsbalken. Det som tidigare omfattades av dobbleribestämmelsernas tillämpningsområde omfattas nu av 18 kap. 1 § första stycket och 3 § spellagen. Även den särskilda bestämmelsen om medverkan till dobbleri i 16 kap. 18 § upphävs. Tillämpningsområdet för den straffbestämmelsen omfattas i spellagen av främjandebrottet enligt 20 kap. 1 § andra stycket och 3 §.

Straffskalan för både olovlig spelverksamhet och främjandebrott är böter eller fängelse i högst två år. Till skillnad mot straffbestämmelsen i 54 § lotterilagen omfattar inte straffbestämmelsen någon ventil för ringa fall. I 3 § anges straffskalan för grova brott. Övervägandena avseende straffskalan finns i avsnitt 24.7.2.

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.

I lotterilagen var anordnande av pyramidspel kriminaliserat genom 54 § första stycket 1. I spellagen framgår att det är straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet anordna sådant pyramidspel som anges i 1 kap. 7 § genom ovanstående paragraf. Straffskalan är densamma som för gärningar enligt 1 §, dvs. böter eller fängelse i högst två år.

Övervägandena finns i avsnitt 24.7.5.

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 bedömning 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.

I paragrafen anges straffskalan för grova brott enligt 1 och 2 §§. Den särskilda straffskalan för grova brott omfattar inte brott som begåtts av oaktsamhet. Vid bedömningen av om ett brott enligt 1 eller 2 § 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. Ett exempel på när en gärning kan anses vara av särskilt farlig art är när spel tillhandahålls eller anordnas särskilt för yngre personer under 18 år. En annan situation, som gäller främjandebrottet, är en aggressiv marknadsföring av spel utan licens som sker genom flera olika kanaler och som bryter mot de regler som spellagen anger för marknadsföring.

Övervägandena finns i dels avsnitt 24.7.1, dels 24.7.2.

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.

Enligt paragrafen är det straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utan medgivande av ett spelföretag sälja spel, ta emot insatser eller förmedla vinster som omfattas av spelföretagets licens. Bestäm-

melsen är en kriminalisering av 38 § första stycket 2 lotterilagen. Straffskalan är böter eller fängelse högst sex månader.

Övervägandena finns i avsnitt 24.7.4.

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.

I paragrafen straffbeläggs den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förmedlar betalningar för insatser eller vinster till eller ifrån en spelverksamhet utan en licens enligt spellagen när detta krävs. Straffskalan är böter eller fängelse högst sex månader.

Övervägandena finns i avsnitt 24.14.1.

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.

Genom paragrafen införs ett spelfuskbrott. Straffansvaret träffar dels den som manipulerar utgången av ett spel som omfattas av licenskrav, dels den som förmår någon att manipulera utgången av ett sådant spel.

Med att manipulera utgången av ett spel avses en handling eller underlåtenhet som otillbörligen påverkar, eller kan komma att påverka, utgången av spelet oavsett om gärningen medför vinning eller inte. Som framgår av lagtexten måste inte handlingen eller underlåtenheten ha den följd att spelet faktiskt påverkas. Det räcker med att spelet kan komma att påverkas. En situation där exempel-

vis en fotbollsspelare underpresterar i en match med syfte att få sitt lag att förlora omfattas därmed av tillämpningsområdet även om gärningsmannens lag vinner matchen. En annan situation som omfattas är att en spelare "fuskar" i ett spel genom att inte följa de regler för spelet som spelföretaget ställt upp, t.ex. genom att använda datorprogram eller andra tekniska hjälpmedel trots att detta inte är tillåtet.

Med att förmå någon att manipulera utgången av spel avses olika slags påtryckningar genom vilka gärningsmannen förmår en person att manipulera utgången av ett spel. Det kan handla om en tjänst som innebär en underprestation i en match i syfte att försöka få sitt lag att förlora. En sådan påtryckning kan också avse exempelvis trakasserier, olaga hot, misshandel eller utpressning.

För straffansvar krävs att gärningen tar sikte på ett spel som har licens enligt spellagen.

Straffskalan är fängelse i högst två år. För grovt brott finns en särskild straffskala i 7 §.

Övervägandena finns i avsnitt 24.9.5.

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.

Paragrafen reglerar grovt spelfuskbrott samt ger besked om tillämplig straffskala och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömande av om brottet är grovt. Vid brottsrubriceringen ska en samlad bedömning göras av samtliga relevanta omständigheter. Emellertid ska särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Att brottsligheten utövats systematiskt innebär att det varit fråga om ett upprepat beteende, allra helst om det har genomförts efter viss beräkning. Ett exempel på en gärning av särskilt farlig art kan vara när grova hot, misshandel eller utpressning använts för att förmå någon att manipulera en vadslagningshändelse.

Övervägandena finns i avsnitt 24.9.5.

Övrigt

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

I paragrafen anges att olovlig spelverksamhet, grovt brott, samt spelfuskbrott och grovt spelfuskbrott är straffbart på försöks- och förberedelsestadiet enligt 23 kap. brottsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 24.7 och 24.9.

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.

Delvis motsvarar paragrafen innehållet i 55 § lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 87.

Straff får inte heller dömas ut för en gärning som omfattas av en sanktionsavgift.

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

Paragrafen motsvarar 56 § lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 87.

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

Paragrafen motsvarar 57 § andra stycket lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 87 f.

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.

Paragrafen ger sådana kontrollanter som förordnats enligt 18 kap. 4 § och befattningshavare hos Spelmyndigheten som har i uppgift att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om spel att under vissa förhållanden ta spelutrustning och andra föremål i beslag. Beslagsrätten gäller om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt spellagen. Då får sådan egendom som skäligen kan antas ha betydelse för brottet eller kan antas bli föremål för förverkande enligt spellagen tas i beslag. Anmälan om sådant beslag ska ske skyndsamt till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Den som har tagit emot en sådan anmälan ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget. Det innebär bl.a. att pröva om de angivna förutsättningarna för beslag föreligger samt iaktta

bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om bl.a. viss underrättseskyldighet och skyldighet att upprätta protokoll.

Övervägandena finns i avsnitt 24.10.

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.

Paragrafen motsvarar 58 § lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 88 och prop. 2004/05:135 s. 185 f.

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.

Paragrafen, som har sin motsvarighet i 53 § lotterilagen – se prop. 1993/94:182 s. 84 f., anger att avgifter får tas ut i ärenden om licens, registrering och tillsyn enligt spellagen.

För ärenden hos en kommunal nämnd, gäller enligt det *andra stycket*, att avgiften ska betalas enligt den taxa som fullmäktige bestämmer. Denna bestämmelse motsvarar 53 § andra stycket lotterilagen, se prop. 1993/94:182 s. 84.

Med undantag för den avgift som beslutas av en kommun enligt det andra stycket får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om storleken på de avgifter som avses i bestämmelsen enligt 23 kap. 15 §.

Övervägandena finns i avsnitt 25.3 och 25.5.

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.

Paragrafen, som delvis motsvaras av 59 § lotterilagen, anger vad som gäller i fråga om överklaganden av beslut som fattats med stöd av spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 30.3.

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.

I paragrafen finns ett bemyndigande avseende rätten att meddela föreskrifter om vad som utgör elektroniska kommunikationsmedel enligt spellagen. Benämningen elektroniska kommunikationsmedel används för att definiera onlinespel i 2 kap. 1 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.3.

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.*

Paragrafen innehåller bemyndiganden avseende licensgivning enligt spellagen.

I 3 kap. 3–7 §§ anges de förutsättningar som krävs för licens. Enligt den *första punkten* i förevarande paragraf ges ett bemyndigande om vilka handlingar som ska ges in i samband med en ansökan om licens eller ändring av en licens. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Den *andra punkten* gäller vilka som ska anses ingå i spelföretagets ledning enligt 3 kap. 8 §. Bemyndigandet har således betydelse angående vilka personer i ett spelföretag som ska granskas vid licensansökan. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

Enligt den *tredje punkten* ges ett bemyndigande beträffande storleken på insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent som ska gälla för licenser enligt spellagen.

Den *fjärde punkten* behandlar ett bemyndigande om internationellt samarbete med organisationer eller företag i länder utanför EES. Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

I den *femte punkten* finns ett bemyndigande beträffande spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande. Övervägandena finns i avsnitt 18.6.1.

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 §.

Tillstånd till statligt spel meddelades enligt lotterilagen med stöd av 45 §. I och med ikraftträdandet av spellagen är det Spelmyndigheten som beviljar licenser för statligt spel. Enligt 4 kap. 1 § får licens för statligt spel omfatta kasinon i därför avsedd lokal, värdeautomater och lotterier förutom bingo. Förevarande paragraf innehåller ett bemyndigande om vilka spel eller kombinationer av spel som får eller inte får omfattas av en licens för statligt spel enligt 4 kap. 1 § spellagen.

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 §.

Paragrafen innehåller en rätt att meddela föreskrifter avseende vilka och hur många spelformer som får omfattas av onlinespel inom ramen för en licens enligt 6 kap. 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

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.

I paragrafen anges ett bemyndigande om licenser för vadhållning samt förbud och andra åtgärder som gäller vadhållning.

Övervägandena finns i avsnitt 11.7 och 11.18.

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 §.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för licenser om landbaserat kommersiellt spel enligt 8 kap. 1 §.

Överväganden finns i avsnitt 13.2.

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 §.

Paragrafen behandlar ett bemyndigande av föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av en licens gällande spel på fartyg i internationell trafik.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

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 be-
träffande innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater med-
dela föreskrifter om krav för att förhindra att utrustningen används
för annat än det som licensen omfattar.*

I paragrafen ges bemyndiganden beträffande säkerhetskrav och andra krav för att förhindra att utrustningen används för annat än det som licensen omfattar när det dels gäller tillverkning av penning- och värdeautomater, dels innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater.

Övervägandena finns i avsnitt 16.2.

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.

Paragrafen motsvarar 2015 års penningtvättsutrednings förslag till 48 b § fjärde stycket lotterilagen och berör bemyndiganden avseende spelombud, se SOU 2016:8 Del 2 s. 380 f.

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.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande om undantag från registrering av spelkunder enligt 13 kap. 1 § och om hur kontroller av en spelkunds identitet ska göras.

Övervägandena finns i avsnitt 17.1.

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.

I paragrafen anges ett bemyndigande som rör krav på ett spelföretags hantering av betalningar och spelkonton.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.1.

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.*

I paragrafen ges bemyndiganden i fyra punkter som rör spelansvar.

Den *första punkten* gäller undantag från vad som sägs i 15 kap. 1 § om krav på en skriftlig handlingsplan.

I den *andra punkten* finns ett bemyndigande som rör det nationella självavstängningsregistret enligt 15 kap. 8 §.

Den *tredje punkten* behandlar ett bemyndigande avseende vilken information som ett spelföretag ska hålla tillgänglig för spelare och myndigheter enligt 15 kap. 16 §.

Fjärde punkten omfattar ett bemyndigande avseende utbildning för ett spelföretags ledning och personal enligt 15 kap. 20 §.

Övervägandena finns i kapitel 18.

Föreskrifter om behandling av personuppgifter

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

Paragrafen behandlar det bemyndigande som gäller bevarande och gallring av personuppgifter.

Övervägandena finns avsnitt 20.2.14.

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 ägarrets 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 §.*

Paragrafen behandlar bemyndiganden om tillsyn.

Den *första punkten* gäller kontrollköp och genomförande av sådana köp. Ramarna för hur ett kontrollköp får genomföras framgår av 18 kap. 9–10 §§. Övervägandena finns i avsnitt 23.6.

Andra punkten berör hur ofta kontroller av spelföretagen och personer kopplade till företagen ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 23.10.

I den *tredje punkten* finns ett bemyndigande om vilka uppgifter som ett spelföretag ska lämna till Spelmyndigheten för myndighetens tillsynsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 23.3.

Enligt 18 kap. 17 § första stycket är det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om avvísning av betalningsorders där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskodsystem. I andra stycket, samma bestämmelse, sägs att Spelmyndigheten får begära att betaltjänstleverantörer blockerar elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer. Den *fjärde punkten* innehåller ett bemyndigande som rör avvísningar och blockeringar av betalningar enligt nu nämnda bestämmelse i 18 kap. 17 §. Syftet med bemyndigandet är bl.a. att regeringen i förordningsform ska kunna hänvisa t.ex. till detaljhandelskodsystemet MCC och den särskilda kod som gäller för spel, 7995. Övervägandena finns i avsnitt 23.14.

Den femte punkten innefattar ett bemyndigande för de närmare formerna av ett varningsmeddelande enligt 18 kap. 19 §. Övervägandena finns i avsnitt 24.12.8.

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.

I paragrafen anges ett bemyndigande om storleken på avgifter som tas ut av Spelmyndigheten i ärenden om licens, registrering och tillsyn enligt spellagen och om betalning av sådana avgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 25.3.

Övergångsbestämmelser

- 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.*

Spellagen ska enligt den första punkten träda i kraft den 1 januari 2019.

Enligt den andra punkten upphävs lotterilagen och kasinolagen.

Av den tredje punkten framgår att de nya bestämmelserna får tillämpas före ikraftträdandet av spellagen när det gäller licensansök-

ningar som lämnas in till Lotteriinspektionen efter den 1 juli 2018 och som avser tid efter den 1 januari 2019.

I den *fjärde punkten* anges att en licens får meddelas trots att de krav på certifiering som följer av 16 kap. spellagen inte är uppfyllda den 1 januari 2019. Förutsättningen är att sökanden för Lotteriinspektionen/Spelmyndigheten kan visa att utrustningen uppfyller motsvarande krav och testförfarandet har påbörjats. Därtill måste också visas att kraven har uppfyllts senast den 1 juli 2019.

Den *femte punkten*, som anger att för tillstånd som meddelats före ikraftträdandet gäller den upphävda lagen, har relevans för tillstånd till rikslotterier och övriga tillstånd som har meddelats av Lotteriinspektionen, länsstyrelse eller kommun enligt lotterilagen. Det kan nämnas att för kommunala registreringslotterier kan ett tillstånd beviljas för tre år. Det står en behörig sökande fritt att fram till dess att lotterilagen upphävs söka nya tillstånd enligt den lagen.

Den *sjätte punkten* rör bestämmelser för överklagande och handläggningen av överklagande. Har sådana beslut meddelats före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.

Övervägandena finns i kapitel 31.

33.1.3 Förslaget till lag (2018:000) om skatt på spel

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).

I paragrafen anges att skatt ska betalas till staten. Lagen ska tillämpas på licenspliktigt spel som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt 4–9 kap. spellagen.

Eftersom lagen endast gäller licenspliktigt spel enligt spellagen faller allt annat spel utanför lagens tillämpningsområde.

Genom hänvisning till 4–9 kap. spellagen avgränsas vilka spelobjekt som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det innebär att andra spelobjekt inte omfattas av skatteplikten. Att spel enligt 5 kap. spellagen och spel på vissa spelbord undantas från lagens tillämpningsområde följer av 2 §.

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.*

I 5 kap. spellagen regleras spel som sker för allmännyttiga ändamål. Sådant spel faller utanför lagens tillämpningsområde.

När det gäller spel på vissa spelbord tas skatt ut enligt lagen om skatt på vissa spelbord. Sådant spel faller utanför lagens tillämpningsområde.

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.

I paragrafen definieras vissa begrepp som förekommer i lagen. Dessa begrepp används i lagen utan hänvisning till definitionsparagrafen. De begrepp som inte definieras i denna paragraf används med den betydelse de har i spellagen.

Begreppet insats beskriver det belopp spelaren betalar för att delta i spelet. Det har i sig ingen betydelse om anordnaren av spelet tar på sig en ekonomisk risk, såsom är fallet med spelformer med fasta odds, eller om anordnaren inte tar på sig någon ekonomisk risk, vilket är fallet med en rad olika spelformer. Som exempel på det senare kan nämnas spelbörser och pokerspel där anordnaren möjliggör för spelare att spela mot varandra och anordnaren tar provision på spelarnas insatser och/eller vinster. Ett annat exempel är olika former av lotterier och poolspel där anordnarens intäkt utgörs av en i förväg bestämd andel av spelarnas insatser för att delta i spelet. Oavsett spelform avses med begreppet insats det belopp spelaren betalar för att delta i spelet.

Till insatser räknas även kupongavgift och andra sidoordnade avgifter för att delta i spelet. Provisioner, avgifter och andra ersättningar som utgår till förmedlare av spel eller ombud utgör en del av insatsen för att delta i spelet.

Utöver det spelaren betalar för att delta i spelet kan annan tillskjuta medel till spelpotten. Det kan röra sig om pengar, rabatter, sponsring, förmåner, saker och liknande. Även dessa medel är att se som insats.

Tillskjutna medel ses som insats oavsett hur de betecknas eller hur ett erbjudande utformas. Oavsett om betalningen, till licenshavaren enligt 4–9 kap. spellagen, betecknas som ersättning för annat än spelet, är ett kombinationserbjudande eller en dispositionsrätt ska den anses som insats om den erbjuds i anslutning till spel.

När det gäller utbetalning beskrivs det i paragrafen som det den skattskyldige eller dennes ombud betalar till spelaren genom att tillgodoföra på spelkontot eller på annat sätt. Utöver tillgodoförande på spelkontot kan det röra sig om (kontant) utbetalning till spelaren från spelarrangören eller via arrangörens ombud.

Utbetalda medel ses som utbetalning oavsett hur de betecknas eller hur ett erbjudande utformas. Som utbetalning anses exempelvis återbetalning av insats vid inställt spel, rakeback vid poker, bonusutbetalning till spelkontot och liknande. För det fall utbetalningen sker i form av vara ska värdet av varan motsvara anordnarens inköpspris. Om inköpspriset uppenbarligen överstiger vad som är skäligt ska värdet av varan utgöras av belopp som svarar mot skäligt pris.

Med spelkonto avses i detta sammanhang det konto som beskrivs i 14 kap. spellagen.

Andra utbetalningar som inte ska påverka beskattningsunderlaget kan vara provisioner till rättighetsinnehavare, samarbetspartners och liknande.

Insats definieras i 2 kap. 3 § 4 spellagen, den definitionen stämmer inte med definitionen av insats enligt denna lag.

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.

Enligt paragrafen är innehavare av licens som meddelats med stöd av spellagen skattskyldiga till spelskatt. Det innebär att andra spelarrangörer inte kan bli skattskyldiga enligt denna lag. För att skattskyldighet ska föreligga ska den som har licens också anordna sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta innebär att sådana licenshavare enligt spellagen som enbart anordnar sådant spel som undantas från beskattning inte ska anses vara skattskyldiga.

Skattskyldighetens inträde

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

I paragrafen regleras när skyldighet att betala skatt inträder, dvs. den tidpunkt då skyldigheten att betala skatt uppkommer för de skattskyldiga. Att skattskyldighet inträder innebär att den skattskyldige ska redovisa och betala skatt för de spel för vilka skattskyldighet har inträtt. Detta innebär emellertid inte att skatten omedelbart ska redovisas och betalas. När redovisning och betalning ska ske följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 10 § denna lag gäller dess förfaranderegler för skatt enligt denna lag.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är av central betydelse. Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är avgörande för vilken skattenivå som ska tillämpas i samband med skattehöjningar. Ett exempel kan åskådliggöra detta.

Om riksdagen beslutar om höjd skatt fr.o.m. ett årsskifte ska den lägre skattenivån som gällde före årsskiftet tillämpas på de spel för vilka skattskyldighet inträtt före årsskiftet även om det av skatteförfarandelagens bestämmelser skulle följa att skatten ska redovisas och betalas först efter årsskiftet. För spel för vilka skattskyldighet inträtt efter årsskiftet tillämpas den högre skattenivån.

Underlaget för spelskatt

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

Av paragrafen följer att behållningen för varje beskattningsperiod för sådant spel som omfattas av lagen utgör underlag för beskattningen. Varje beskattningsperiod är sluten och påverkas inte av insatser och utbetalningar under andra perioder.

Hur behållningen ska beräknas framgår av 7 §. Att en beskattningsperiod utgörs av en kalendermånad framgår av 8 §.

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.

I paragrafen anges att behållningen för en beskattningsperiod beräknas som skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna under perioden. Begreppen insats och utbetalning definieras i lagens tredje paragraf, se kommentaren till 3 §.

Beskattningsperioden avgränsar vilka insatser och utbetalningar som ska beaktas i ett sammanhang. Under perioden tillämpas en kontantprincip. Alla insatser under en kalendermånad ska hänföras till denna månad oavsett om insatserna utgör förskott för kommande spel eller spelet inte har avgjorts innan månadsskiftet. Alla utbetalningar under en kalendermånad ska hänföras till denna månad och därmed räknas av från insatser under denna månad. Detta gäller oavsett om utbetalningarna avser spel som avgjorts tidigare.

Några exempel kan åskådliggöra hur behållningen ska beräknas:

Exempel 1

Ett spelföretag anordnar pokerspel. De spelare som deltar i pokerspelet betalar insatser för att delta i spelet. Pokerspelet är anordnat på så sätt att spelföretaget inte tar någon ekonomisk risk, utan det är någon eller några spelare som vinner pengar och någon eller några spelare som förlorar pengar. Spelarnas insatser förs till en eller flera

potter. Spelföretaget tar provision på de pengar som förs till spel-potterna genom att behålla en mindre andel av varje spelpott, s.k. "rake". Spelarna möter varandra och spelar om potterna. Den eller de spelare som vinner sådana potter får vinsterna till godo genom utbetalning från spelföretaget. För det spelföretag som anordnat pokerspelet utgörs behållningen för beskattningsperioden av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna från spelarna och de sammanlagda utbetalningarna till spelarna under beskattningsperioden. Under förutsättning att spelarnas vinster betalas ut under samma period som insatserna gjorts kommer behållningen för beskattningsperioden att utgöras av ett belopp som motsvarar den provision i form av "rake" som spelföretaget dragit av från spelpotterna under perioden. De vinster som betalas ut först nästkommande månad tas inte med i beräkningen av behållningen för en beskattningsperiod. Sådana utbetalningar ska i stället tas med vid beräkning av behållningen för den beskattningsperiod då utbetalningen sker.

Exempel 2

Ett spelföretag anordnar spel på en s.k. spelbörs där spelföretaget möjliggör för spelare att spela mot varandra. Spelet är anordnat på så sätt att spelföretaget inte tar någon ekonomisk risk. Spelföretaget erbjuder en plattform där spelare möter varandra och "slår vad" med varandra och betalar insatser för att delta i vadslagningen. Spelföretaget tar provision på spelet. Antingen i form av avdrag på spelarnas insatser eller i form av avdrag på den vinstutbetalning som sker till de spelare som vinner i vadslagningen. För ett spelföretag som anordnar spel på en sådan spelbörs utgörs behållningen för beskattningsperioden av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna från spelarna och de sammanlagda utbetalningarna till spelarna under beskattningsperioden. Under förutsättning att spelarnas vinster betalas ut under samma period som insatserna gjorts kommer behållningen för beskattningsperioden att utgöras av ett belopp som motsvarar den provision som spelföretaget dragit av från insatserna och/eller vinstutbetalningarna under perioden. De vinster som betalas ut först nästkommande månad tas inte med i beräkningen av behållningen för en beskattningsperiod. Sådana utbetalningar ska i stället tas med vid beräkning av behållningen för den beskattningsperiod då utbetalningen sker.

Exempel 3

Ett spelföretag anordnar spel på travtävlingar. Spelet är anordnat på så sätt att spelföretaget inte tar någon ekonomisk risk. Spelföretaget erbjuder spel enligt den s.k.e totalisatormodellen där alla insatser från spelarna läggs samman i en spelpool för varje spelobjekt. Från spelpoolen gör spelföretaget ett i förväg bestämt totoavdrag. Det som återstår efter totoavdraget utgör den vinstpott som återbetalas till spelarna i form av vinstutbetalningar när respektive spelobjekt avgjorts. Oddsen och vinstbeloppen bestäms utifrån varje spelares andel av vinstpotten i förhållande till andra spelares andel av vinstpotten. För ett spelföretag som anordnar spel enligt en sådan totalisatormodell utgörs behållningen för beskattningsperioden av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna från spelarna och de sammanlagda utbetalningarna till spelarna under beskattningsperioden. Under förutsättning att spelarnas vinster betalas ut under samma period som insatserna gjorts kommer behållningen för beskattningsperioden att utgöras av ett belopp som motsvarar det totoavdrag som spelföretaget gjort. De vinster som betalas ut först nästkommande månad tas inte med i beräkningen av behållningen för en beskattningsperiod. Sådana utbetalningar ska istället tas med vid beräkning av behållningen för den beskattningsperiod då utbetalningen sker.

Exempel 4

Ett spelföretag anordnar spel på travtävlingar, fotbollsmatcher och andra sportevenemang. Spelet är anordnat på så sätt att spelföretaget tar en ekonomisk risk. Spelföretaget erbjuder spel till s.k.e fasta odds där spelaren vinner ett i förväg bestämt vinstbelopp i förhållande till sin insats för varje spelobjekt. För ett spelföretag som anordnar spel till fasta odds utgörs behållningen för beskattningsperioden av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna från spelarna och de sammanlagda utbetalningarna till spelarna under beskattningsperioden. Behållningen är avhängig hur skickligt spelföretaget satt oddsen och hur skickligt spelarna gjort sina insatser. De vinster som betalas ut först nästkommande månad tas inte med i beräkningen av behållningen för en beskattningsperiod. Sådana utbetalningar ska istället tas med vid beräkning av behållningen för den beskattningsperiod då utbetalningen sker.

Exempel 5

Ett spelföretag anordnar lotterier. De spelare som deltar i lotterierna betalar insatser när de köper sina lottsedlar. Varje lotteri är anordnat på så sätt att det finns en fastställd vinstplan som anger vilka vinster som kommer att utfalla i lotteriet. Enligt vinstplanen ska vinsterna sammanlagt uppgå till X procent av insatserna i lotteriet. Resterande Y procent tillfaller spelföretaget. För ett spelföretag som anordnar lotterier utgörs behållningen för beskattningsperioden av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna från spelarna och de sammanlagda utbetalningarna till spelarna under beskattningsperioden. Under förutsättning att alla lotter säljs och alla vinster betalas ut under samma period som insatserna gjorts kommer behållningen för beskattningsperioden att utgöras av ett belopp som uppgår till Y procent av de totala insatserna i de lotterier som anordnats under en kalendermånad. De vinster som betalas ut först nästkommande månad tas inte med i beräkningen av behållningen för en beskattningsperiod. Sådana utbetalningar ska istället tas med vid beräkning av behållningen för den beskattningsperiod då utbetalningen sker.

Vidare anges i paragrafen att endast insatser och vinster som hänför sig till det svenska speldeltagandet ska beaktas vid bestämmandet av behållningen. För den spelarrangör som även arrangerar spel mot andra länder innebär det att denne endast betalar skatt enligt denna lag för viss del av sin verksamhet.

8 § En beskattningsperiod utgörs av en kalendermånad.

Av paragrafen framgår att en beskattningsperiod utgörs av en kalendermånad. Detta innebär att den behållning som enligt 6 § utgör underlag för beskattningen ska beräknas per kalendermånad.

Skattens storlek

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

Paragrafen anger spelskattens storlek i procent. Vidare anger paragrafen att spelskatten ska tas ut på behållningen under en beskattningsperiod. Se vidare kommentaren till 6 §.

Spelkatt tas ut med 18 procent av behållningen för en beskattningsperiod. Behållningen för en beskattningsperiod beräknas enligt 7 §.

Om behållningen för en beskattningsperiod är negativ ska ingen spelkatt betalas för perioden. Underskottet får inte föras vidare till annan beskattningsperiod. Det innebär att underskottet aldrig kan rullas och inte heller kvittas mot annan periods överskott.

Förfarandet

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

I paragrafen anges att bestämmelserna i skatteförfarandelagen gäller för förfarandet vid uttag av skatten.

Av detta följer att reglerna i skatteförfarandelagen om bl.a. registrering av skattskyldiga, punktskattedeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning blir tillämpliga. Det innebär även att Skatteverket blir beskattningsmyndighet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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.

Av den *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2019.

Av den *andra punkten* framgår att genom lagen upphävs lagen (1991:1482) om lotteriskatt och lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

Den *tredje punkten* anger att de båda upphävda lagarna fortfarande ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär att skatt ska betalas enligt de upphävda lagarna för sådana spel och lotterier som avses i dessa lagar och som har anordnats före den 1 januari 2019.

33.1.4 Förslaget till lag (2018:000) om skatt på vissa spelbord

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.

I paragrafens *första stycke* anges att skatt ska betalas till staten. Lagen ska tillämpas på sådant licenspliktigt spel som avses i 8 kap. 2 § och 9 kap. 1 § 1 spellagen och som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen.

Eftersom lagen endast gäller visst licenspliktigt spel enligt spellagen faller allt annat spel utanför lagens tillämpningsområde.

Genom hänvisning till 8 kap. 2 § och 9 kap. 1 § 1 spellagen avgränsas vilka spelobjekt som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det innebär att andra spelobjekt inte omfattas av skatteplikt enligt lagen. Spel som inte är licenspliktigt enligt spellagen och spel som är licenspliktigt enligt andra bestämmelser i spellagen faller således utanför lagens tillämpningsområde.

I paragrafens *andra stycke* anges att de begrepp som används i lagen har samma betydelse som i spellagen. Detta innebär exempelvis att begreppet spel har samma betydelse vid tillämpningen av den här lagen som vid tillämpningen av 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.

Av paragrafen framgår vem som är skattskyldig för sådant spel som omfattas av lagen. Skattskyldig är innehavare av licens som meddelats med stöd av spellagen. Det innebär att andra spelarrangörer inte kan bli skattskyldiga enligt denna lag. För att skattskyldighet ska föreligga ska den som har licens också anordna sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta innebär att sådana licenshavare enligt spellagen som enbart anordnar andra licenspliktiga spel än sådana som avses i 8 kap. 2 § och 9 kap. 1 § 1 spellagen inte är skattskyldiga enligt den här lagen.

Skattskyldighetens inträde

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

Av paragrafen framgår att skattskyldighet inträder då den skattskyldige tar emot insatser för sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde.

I paragrafen regleras när skyldighet att betala skatt inträder, dvs. den händelse och den tidpunkt då skyldigheten att betala skatt uppkommer för de skattskyldiga. Att skattskyldighet inträder innebär att den skattskyldige ska redovisa och betala skatt för de spel för vilka skattskyldighet har inträtt. Detta innebär emellertid inte att skatten omedelbart ska redovisas och betalas. När redovisning och betalning ska ske följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 5 § denna lag gäller dess förfaranderegler för skatt enligt denna lag.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är av central betydelse. Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är avgörande för vilken skattenivå som ska tillämpas i samband med skattehöjningar. Ett exempel kan åskådliggöra detta.

Om riksdagen beslutar om höjd skatt fr.o.m. ett årsskifte ska den lägre skattenivån som gällde före årsskiftet tillämpas på de spel för vilka skattskyldighet inträtt före årsskiftet även om det av skatte-

förfarandelagens bestämmelser skulle följa att skatten ska redovisas och betalas först efter årsskiftet. För spel för vilka skattskyldighet inträtt efter årsskiftet tillämpas den högre skattenivån.

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.

Av paragrafen följer att skatt ska betalas med visst belopp för varje kalendermånad som den skattskyldige anordnar sådant spel som omfattas av lagens tillämpningsområde. Vidare följer att skatt ska betalas för licens som innebär rätt till spel på spelbord. Ger licensen rätt till spel på mer än ett bord utgår skatten för vart och ett av dessa bord. Skatt tas ut med 5 000 kronor per spelbord enligt licensen. Om licensen inte utnyttjas fullt ut, dvs. det faktiska spelet anordnas på ett färre antal bord än licensen medger, utgår skatten efter den rätt att anordna spel licenshavaren har enligt licensen. Ett exempel kan åskådliggöra detta: Om licenshavaren anordnar spel på spelbord enligt en licens som innebär rätt till spel på tre spelbord ska skatt betalas med 15 000 kronor för varje kalendermånad då spel anordnas på något av dessa bord.

Förfarandet

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

I paragrafen anges att bestämmelserna i skatteförfarandelagen gäller för förfarandet vid uttag av skatten. Se kommentaren till 10 § lagen (2018:000) om skatt på spel.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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.*

Av den *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2019.

Av den *andra punkten* framgår att genom lagen upphävs lagen (1972:820) om skatt på spel.

Den *tredje punkten* anger att den upphävda lagen fortfarande gäller för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär att skatt ska betalas enligt den upphävda lagen för sådant spel som avses i den lagen och som har anordnats före den 1 januari 2019.

33.1.5 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Genom denna ändringslag upphör 16 kap. 14, 14 a och 18 §§ brottsbalken att gälla samtidigt som spellagen och den lagens brottskatalog träder i kraft. Vidare föreskrivs att 16 kap. 17 § brottsbalken ska få en ny lydelse.

Av allmänna principer gäller att brott som har begåtts före ikraftträdandet ska bedömas enligt de regler som gällde då gärningen begicks, dvs. enligt de nu angivna bestämmelserna i brottsbalken, om inte nyare bestämmelser leder till en mildare bedömning. Här bör påpekas att straffskalan för grovt dobbleri enligt 16 kap. 14 a § brottsbalken är fängelse lägst sex månader och högst fyra år medan straffskalan för olovlig spelverksamhet, grovt brott, har höjts i förhållande till dobbleribrottet. Straffskalan för olovlig spelverksamhet, grovt brott, är enligt 20 kap. 1 § första stycket och 3 § spellagen fängelse lägst sex månader och högst sex år.

Övervägandena finns i avsnitt 23.7.6.

16 kap.*17 §*

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.

Paragrafen har ändrats på så sätt att bestämmelsen inte längre ska tillämpas på försök eller förberedelse till grovt dobbleri. Enligt 20 kap. 8 § spellagen är det i stället möjligt att döma till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken för försök eller förberedelse till olovlig spelverksamhet, grovt brott.

Övervägandena finns i avsnitt 23.7.6.

33.1.6 Förslaget till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078)**6 kap.***1 §*

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 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.

I paragrafen har lagts till ny punkt, 5 a, i första stycket. Ändringen innebär att företag som har licens enligt spellagen som huvudregel ska omfattas av 6 kap. 1 § bokföringslagen. Dessa företag är således skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning enligt de krav som ställs i bestämmelsen. Ett undantag görs dock för sådana företag med licens enligt 5 kap. spellagen och vars balansomslutning för var och ett av de två senaste räkenskapsåren inte uppgått till 5 miljoner kronor samt för företag med en licens enligt 11 kap. 6 § spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 22.16.

33.1.7 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

7 kap.

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

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 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.

I paragrafen införs ett förtydligande i *andra stycket 1 punkten c)* vad gäller undantag vid inkomstbeskattning av spelanordnare. En spelanordnare som har licens enligt 5 kap. spellagen ska inte beskattas för resultatet till den del det avser sådant spel.

Spel med licens enligt exempelvis 6 kap. spellagen är dock alltid skattepliktigt för en spelarrangör vilken även kan inneha licens enligt 5 kap. spellagen. Inkomster från spel (t.ex. bingo) är av hävd skattefria för allmännyttiga ideella föreningar. Spel som omfattas av 5 kap.

spellagen kan både omfattas och vara undantaget från hävdbegreppet. För att tydliggöra detta läggs dessa till i *andra stycket 1 punkten d*). Det innebär att det spel som undantas från spellagens tillämpningsområde fortfarande kommer att omfattas av hävdbegreppet, t.ex. spel enligt 1 kap. 5 § andra stycket 3.

För att syftet ska uppnås, att inkomster från verksamhet med licens enligt 5 kap. spellagen aldrig ska beskattas och att inkomster från verksamhet med licens enligt 6–11 kap. spellagen alltid ska beskattas, införs ett nytt *tredje stycke*. Detta stycke innebär att allt spel som arrangeras med licens enligt 5 kap. spellagen alltid ska ses som en självständig näringsverksamhet.

17 §

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

– 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,

– 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.*

I paragrafen anges vilka skattesubjekt som är skattskyldiga bara för inkomster från innehav av fastigheter. AB Svenska Spel och dess helägda dotterbolag som bara bedriver spelverksamhet och AB Trav och Galopp återfanns tidigare i denna uppräkningslista.

Nya aktörer på spelmarknaden ska enligt utredningens uppfattning behandlas på ett skattemässigt likartat sätt efter marknadens avreglering. För att undvika särbehandling tas AB Svenska Spel och dess helägda dotterbolag som bara bedriver spelverksamhet och AB Trav och Galopp bort från paragrafen. Det innebär att bolagen inte längre kommer att vara undantagna skattskyldighet enligt inkomstskattelagen.

8 kap.

3 §

Vinst i spel är skattefri 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 skattefri om vinstdragningen avser svensk premieobligation eller om premieobligationen ställts ut i en stat inom EES.

I första stycket anges att vinst är skattefri under vissa förutsättningar. Vinsten är skattefri om spelet anordnas eller tillhandahålls i Sverige i enlighet med bestämmelserna i spellagen (2018:000). Enligt första strecksatsen gäller detta om anordnaren innehar en licens för det specifika spelet. Vidare följer det av andra strecksatsen att spel som är anordnat i Sverige är skattefritt om det inte krävs licens enligt 1 kap. 5 § andra stycket spellagen. Detta innebär att det saknar betydelse om arrangören har licens i det land denne har sin hemvist. Det krävs

en licens enligt spellagen för att vinsten ska vara skattefri enligt denna paragraf.

Vinst på spel som saknar svensk spellicens är skattepliktigt, såvida inte spelet är anordnat inom EES och inte heller tillhandahålls i Sverige på ett sådant sätt som kräver licens. Detta följer av *tredje strecksatsen*.

Av *andra stycket* följer att vinst vid vinstdragning på premieobligation är skattefri om vinstdragningen avser svenska premieobligationer eller om premieobligationen ställts ut i en stat inom EES.

42 kap.

25 §

Vinst i lotterier, kombinationsspel, vadhållning och pyramidspel ska tas upp om vinsten överstiger 100 kronor och inte är skattefri 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.

I paragrafen anges när en vinst på lotterier, vadhållning, kombinationsspel och pyramidspel ska tas upp som intäkt. Vidare anges hur vinsten beräknas.

Utgångspunkten är att alla vinster i spel över 100 kronor är skattepliktiga om de inte särskilt undantas enligt 8 kap. 3 § IL.

Nuvarande uttryck är "lotteri" och det är liktydigt med lotterilagens definition av ett lotteri. I och med den nya spellagen måste avgränsningen uttryckas på ett annat sätt. Den föreslagna lydelsen är inte avsedd att inskränka den nuvarande beskattningen av spel. Det innebär att exempelvis utländska lotterier och utländska premieobligationer innefattas.

När det gäller exempelvis poker ska "vinsten" beräknas som nettovinsten under året hos en och samma anordnare. Detta kommer till uttryck på så sätt att det anges att vinsten ska beräknas som skillnaden mellan de sammanlagda vinsterna och insatserna under året hos samma spelanordnare. Vinstberäkningen ska tillämpas för alla spelformer.

För exempel på skattepliktigt respektive skattefritt spel, se avsnitt 26.8.7.

Andra stycket ändras på så sätt att det anges att utgifter för att delta i spel inte får dras av.

33.1.8 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

1 §

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),*
- 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),*
 - konsumentkreditlagen (2010:1846),*
 - lagen (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt,*
 - lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och tillskottsnäring,*

- lagen (2014: 1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar,
- lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden,
- lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter, och
- spellagen (2018:000).

Paragrafen innehåller en bestämmelse om lagens syfte. Vidare finns en uppräkningslista av ett antal lagar som innehåller bestämmelser om marknadsföring. Paragrafen har ändrats på så sätt att det i stället för lotterilagen hänvisas till spellagen i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 20.15.2.

33.1.9 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

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.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen kommer sekretess att gälla i verksamhet som avser förande av eller uttag ur det nationella självavstängningsregistret 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. Det råder alltså presumtion för sekretess.

Andra stycket innehåller en föreskrift om tidsbegränsning av sekretessen i allmän handling, som innebär att sekretessen i en sådan handling varar i högst sjuttio år.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

33.1.10 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

6 kap.

2 §

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,*
- 4. modersmjölkersättning, eller*
- 5. spelprodukter från ett företag som inte har en licens enligt spellagen (2018:000) när detta krävs.*

Paragrafen har ändrats på så sätt att spelprodukter från ett företag som inte har licens enligt spellagen har lagts till i uppräknningen i andra stycket. Det innebär att det inte är tillåtet att sända program i tv och beställ-tv där det förekommer produktplacering av sådana produkter.

Övervägandena finns i avsnitt 20.15.4.

7 kap.

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.

Paragrafen är ny. Den innebär att företag vars huvudsakliga verksamhet är att anordna och tillhandahålla spel får inte sponsra ett program i en tv-sändning, sökbar text-tv eller beställ-tv om inte företaget har en licens enligt spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.15.4.

8 kap.

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.

Paragrafen, som är ny, innebär att reklam för spel från företag som inte har en licens enligt spellagen inte får förekomma i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv.

Övervägandena finns i avsnitt 20.15.4.

15 kap.

5 b §

Reklam för spel från företag som inte har en licens enligt spellagen (2018:000) när detta krävs får inte förekomma i ljudradiosändningar.

Paragrafen är ny och innebär att reklam för spel från företag som inte har en licens enligt spellagen inte får förekomma i ljudradio-sändningar.

Övervägandena finns i avsnitt 20.15.4.

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.

Paragrafen är ny och innebär att ett företag vars huvudsakliga verksamhet är att anordna och tillhandahålla spel och som inte har en licens enligt spellagen inte får sponsra program i ljudradiosändningar.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.4.

16 kap.

15 §

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 kommissionen och den berörda medlemsstaten samt kommissionen har fastställt att åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

Paragrafen har ändrats på så sätt att ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att bestämmelsen utvidgas till att nu också omfatta spelreklam, sponsring och produktplacering av spelprodukter. I och med ändringen blir det möjligt för Sverige att kontakta 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 som strider mot de svenska bestämmelserna om spelreklam, sponsring och produktplacering, att följa 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. Dock krävs att myndig-

heten, innan åtgärder vidtas, underrättar Europeiska kommissionen och den berörda medlemsstaten samt att kommissionen fastställer att åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 21.15.7.

33.1.11 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

3 kap.

15 §

Med punktskatt avses skatt enligt

- 1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,*
- 2. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,*
- 3. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningskatt 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,*
- 11. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,*
- 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.*

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de skattelagstiftningar som avser punktskatt. Syftet med uppräkningslistan är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med lagen om skatt på spel och lagen om skatt på vissa spelbord.

7 kap.

1 §

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 redovisningskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,*
10. *den som är skattskyldig enligt*
 - 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 spelbord,
 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.

Paragrafen reglerar vem som ska registreras hos Skatteverket. I första stycket punkten 10 regleras vilka skattskyldiga enligt olika uppräknade punktskattelagstiftningar som ska registreras. Paragrafen ändras på så sätt att uppräknningen kompletteras med två punkter i 10 som hänvisar till lagen om skatt på spel och lagen om skatt på vissa spelbord. De nya punkterna innebär att Skatteverket ska registrera skattskyldiga enligt lagen om skatt på spel och lagen om skatt på vissa spelbord.

39 kap.

5 §

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 spellagen (2018:000).*

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av sådana situationer där skyldigheten att använda kassaregister inte gäller. Av punkten 6 följer att den som anordnar automatspel enligt lotterilagen (1994:1000) inte är skyldig att använda kassaregister.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen i punkten 6 sker till den nya spellagen i stället för till lotterilagen.

33.1.12 Förslaget till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460)

10 §

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,

6. vid övervakning som Försvarmakten 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 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.

Paragrafen, som reglerar i vilka fall tillstånd till kameraövervakning inte behövs, har ändrats på så sätt att hänvisningen till kasinolagen har ersatts med motsvarande bestämmelse i spellagen.

Kommittédirektiv 2015:95

Omreglering av spelmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 24 september 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ges 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. Ett högt konsumentskydd förutsätter också en reglering som tar sociala hänsyn, med krav på bl.a. måttfull marknadsföring.

Vid utformningen av den nya regleringen ska förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål bevaras i så hög utsträckning som möjligt. Utredaren ska vidare bl.a. beakta den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen, folkhälso-politiska mål samt EU-rätten.

I uppdraget ingår även att analysera vilken roll staten bör ha på en omreglerad spelmarknad.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Bakgrund

En utvecklad spelmarknad

Den nu gällande lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen är i grunden utformad för en fysisk lotterimarknad, där det förutsätts att lotterier anordnas på en fysisk plats eller avser fysiska lottsedlar eller deltagarbevis. Syftet med regleringen är att skapa en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskott från spel bör värnas och vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. staten, föreningslivet och hästsektorn. Sociala skyddshänsyn ska prioriteras, samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud samt risker för bedrägerier och olagligt spel beaktas (prop. 2002/03:93 s. 15, bet. 2002/03:KrU8, rskr. 2002/03:112).

Lotteriregleringen är en förbudslagstiftning. Tillstånd att anordna lotterier kan endast erhållas under vissa förutsättningar. Med lotteri avses enligt 3 § lotterilagen all verksamhet där en eller flera deltagare kan få en vinst till ett högre värde än vad övriga deltagare kan få, däribland lottnings, gissning, vadhållning, bingospel, automatspel, kasinospel m.m. Enligt huvudregeln i lotterilagen kan endast ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål få tillstånd att anordna lotteri. Regeringen har därutöver, genom ett undantag i 45 § lotterilagen, möjlighet att bevilja tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Det är i huvudsak med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånd getts till det av staten helägda bolaget AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG), som står under statligt inflytande, att bedriva lotteriverksamhet. Kommersiella intressen är endast tillåtna inom spelverksamhet på s.k. restaurangkasinon samt i samband med spel på varuspelsautomater på marknads- och tivolinöjen.

Den svenska spelmarknaden har sedan lotterilagen trädde i kraft genomgått en stor förändring. Bland annat har utvecklingen av internet gjort att spelandet allt oftare sker med hjälp av datorer, smarta telefoner och surfplattor, många gånger över nationsgränserna. Lotterierna har därmed blivit alltmer tillgängliga. Utländska spelbolag, som inte har tillstånd att anordna lotteri i Sverige, har i dag en marknadsandel på 21 procent av den svenska spelmarknaden. Prognosen för 2015 visar att denna marknadsandel väntas växa med 7–10 pro-

cent, vilket innebär att dessa bolag vid årets slut beräknas ha en marknadsandel på 22–23 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. Exempel på sådana styrmedel är blockering av hemsidor och förbud mot att förmedla betalningar mellan konsumenter och spelbolag som saknar behöriga tillstånd, samt skärpta marknadsföringskrav. Andra länder, däribland Danmark, Italien och Frankrike, har öppnat sina spelmarknader för konkurrens, helt eller delvis. Italien har sedan 2006 successivt öppnat hela sin spelmarknad för konkurrens. I Frankrike är det sedan 2010 möjligt att få licens för visst internetspel, såsom poker och vadhållning på sport och hästar. Danmark tillåter sedan 2012 konkurrens på internetkasinon och sportvadhållning. Utländska spelbolag kan därför i dag erbjuda spel med stöd av licens till danska konsumenter. Med licenser följer ofta ett antal motprestationskrav, som att spelbolagens verksamhet ska beskattas i licenslandet och att de måste följa licenslandets marknadsförings- och spelansvarsregler.

Folkhälsoproblem

Överdrivet spelande är ett folkhälsoproblem i Sverige. Drygt 2 procent av den vuxna befolkningen i åldersgruppen 16–84 år har spelproblem. Spelproblem förekommer hos hela befolkningen, men är särskilt vanligt bland unga, män, utlandsfödda och personer med låg utbildning.

Överdrivet spelande kan medföra negativa konsekvenser i form av exempelvis skuldsättning, ohälsa och problem med relationer. Dessa konsekvenser kan även drabba anhöriga. Uppskattningsvis 76 500 barn lever tillsammans med någon som har spelproblem.

Lotteriers tillgänglighet och deras utformning har betydelse för risken att utveckla spelproblem. I Socialdepartementet bereds för närvarande en promemoria med förslag som syftar till att förebygga och behandla spelmissbruk.

Intäkter från lotterier

Punktskatter på spel och lotterier tas ut enligt lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1991:1482) om lotteriskatt samt lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

Lotteriskatt tas ut med en procentandel av behållningen sedan vinster betalats ut till spelarna på lotteri och viss utländsk vadhållning i samband med hästtävlingar.

Spelskatt betalas med ett visst belopp per spelbord för s.k. restaurangkasinon. Spelskatt tas också ut för skattepliktigt spel som anordnas utan tillstånd med samma belopp som om tillstånd funnits.

Skatt på vinstsparande m.m. betalas med en viss procentsats av vinstens värde för penningvinst i vinstsparande. Detsamma gäller för vinst i lotteri i samband med utgivandet av tryckt periodisk skrift.

Ideella organisationer och Svenska Spel är undantagna från punktskatter på lotterier. Svenska Spels överskott från verksamheten betalas in på inkomstitel. Svenska Spel och ATG är vidare undantagna från inkomstskatt, förutom för inkomst från fastighet, vilket framgår av den s.k. katalogen i 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229). Ideella föreningar kan också bli undantagna från inkomstskatt om förutsättningarna för inskränkt skattskyldighet är uppfyllda.

De statliga inkomsterna från spelverksamheten består mot denna bakgrund huvudsakligen av överskott från Svenska Spels verksamhet och lotteriskatt från ATG. Därtill finns mindre inkomster från lotteriavgifter och skatt på spel. De sammanlagda statsinkomsterna från spel uppgick till ca 6,1 miljarder kronor 2014, varav överskottet från Svenska Spel uppgick till ca 4,8 miljarder kronor och intäkterna från lotteriskatt hänförlig till ATG:s verksamhet till ca 1,3 miljarder kronor.

Tidigare utredningar

Den tekniska utvecklingen och Sveriges EU-medlemskap har förändrat förutsättningarna för lotterimarknaden, på både nationell och internationell nivå. Lotterilagens räckvidd och utformning har därför varit föremål för flera utredningar.

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 spelanordnaren uppfyllde lagstiftningens krav.

Betänkandet har remissbehandlats, men inte resulterat i någon ny lagstiftning.

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.

Kasinoutvärderingen

Även kasinolagen (1999:355), som reglerar kasinospel som anordnas i lokaler som används huvudsakligen 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.

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 remitteras för närvarande.

Uppdraget

Ett nytt licenssystem

En särskild utredare ges i uppdrag att analysera hur ett system med licenser för anordnare av lotterier på den svenska spelmarknaden kan utformas och lämna förslag till reglering för att genomföra ett sådant system.

En viktig utgångspunkt för uppdraget är att det nya licenssystemet ska bygga på ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för aktörerna. En annan utgångspunkt är att skadeverkningarna av spelande ska begränsas. Efterfrågan på online-spel ska kanaliseras till säkra och kontrollerade erbjudanden, på ett sätt som inte leder till ökat spelande. Ytterligare en utgångspunkt är att alla spelföretag ska kunna få licens om de uppfyller de krav som uppställs i lag. Kännetecknande för ett licenssystem är just att marknaden öppnas för konkurrens. Ett krav på motprestation är att verksamheten blir beskattad i Sverige, liksom att krav på bl.a. lämplighet och spelansvar uppfylls. Alla som bedriver spel- och lotteri-verksamhet ska ha relevanta tillstånd och de som inte har tillstånd

ska kunna utestängas från marknaden. Hög prioritet måste därför ges till kontroll och tillsyn av marknaden.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- 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.

Lämplighetskrav för anordnare

Krav måste ställas på att den som vill anordna spel om pengar är lämplig för att bedriva verksamhet av detta slag. Detta bör förutsätta att ett licensbeslut föregås av en grundlig granskning av den aktuella aktören samt dess ledande befattningshavare och styrelse.

Erfarenheter från andra länder visar att spelmarknaden för närvarande präglas av att spelbolag köps upp och inkorporeras i varandra. Detta kan påverka utformningen av de lämplighetskrav som bör ställas på en anordnare. Det kan även förutses att spelbolag går i konkurs, varför det bör övervägas att införa särskilda bestämmelser för avveckling av spelbolag för att ge spelarna så stor konsumenttrygghet som möjligt.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- 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,
- 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,
- analysera vilka krav på säkerhet för spelarnas konton som bör gälla och lämna förslag till reglering,
- lämna förslag till reglering som säkerställer att endast anordnare som omfattas av svensk skattskyldighet kan ges licens att anordna lotteri,

- bedöma om krav kan och bör ställas på att licenshavare inte riktar sin verksamhet mot länder där de inte får anordna lotterier och vid behov lämna förslag till reglering.

Spelformer

I samband med att ett licenssystem införs bör det 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.

Tekniska krav

Spelsystem och andra för ett lotteris utförande viktiga funktioner ska uppfylla höga krav på säkerhet. Spelare ska kunna utgå från att de lotterier som tillhandahålls är säkra, slumpmässiga och inte kan manipuleras. Det kräver även att ansvarig tillsynsmyndighet har både god teknisk kunskap och goda möjligheter att kräva information och andra åtgärder från anordnarna.

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ställer krav på att tjänster ska kunna tillhandahållas fritt inom EU. Det finns även inom EU-rätten krav på att den administrativa bördan ska minska för företag och myndigheter inom EU. De svenska kraven på teknisk säkerhet inom spelverksamhet bör därför samordnas med internationellt vedertagna standarder, om det kan ske utan att säkerheten i systemen minskar.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- 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.

Krav på tillstånd för ombud och underleverantörer

Försäljning av lotterier sker på olika sätt. Några av de vanligaste kanalerna för att tillhandahålla lotterier är ombud, internet och prenumerationer, trav- och galoppbanor samt restauranger.

Spelanordnare anlitar i stor utsträckning underleverantörer i sin verksamhet. Det kan bl.a. vara fråga om leverantörer av spelplattformar och spelsystem samt underentreprenörer som hanterar odds-sättning. För att få en sammanhängande och säker spelmarknad bör även dessa aktörers verksamhet vara föremål för statlig kontroll.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga om krav på tillstånd för spelombud och vissa underleverantörer bör införas och vid behov lämna förslag till en reglering.

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.

Spelansvar

En grundläggande utgångspunkt för en ny spelreglering är att de negativa konsekvenserna av spelet ska begränsas. Det är viktigt att spelanordnarna tar ett socialt ansvar och vidtar åtgärder för att spel sker på ett ansvarsfullt sätt och att problemspelande motverkas. Vid utformningen av sådana åtgärder ska hänsyn tas till befintlig kunskap om hur skadeverkningar av spel kan 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. Som exempel på spelansvarsåtgärder kan nämnas olika former av registreringar av spelares beteenden. Åtgärder av detta slag kan komma i konflikt med personuppgiftslagens (1998:204) 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.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- bedöma vilka krav som ska ställas på spelanordnare 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,
- utifrån de ovanstående övervägandena 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, samt

- bedöma om undantag från personuppgiftslagens regler behöver och kan göras, samt vid behov lämna förslag till en sådan reglering och i så fall 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.

Marknadsföring

De som spelar måste få tillgång till relevant produktinformation så att de kan göra välinformerade val av spel. Vid marknadsföring av vinster bör t.ex. sannolikheten att vinna tydligt anges. Marknadsföringen bör vidare utformas så att risken för att människor hamnar i problematiskt spelande minimeras. Eventuella marknadsföringsbegränsande bestämmelser måste dock ta hänsyn till det skydd som viss marknadsföring har enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen k. I departementspromemorian Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen (Ds 2015:46) föreslås att all marknadsföring ska vara utformad med särskild måttfullhet och att marknadsföring inte får riktas särskilt till barn och ungdomar under 18 år. Förslagen remitteras för närvarande.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/13/EU) om audiovisuella medietjänster bygger på principen om fri rörlighet för tv-sändningar. En särskild procedur anvisas i direktivet för det fall sändningar som riktas helt eller huvudsakligen mot en medlemsstat strider mot strängare bestämmelser i allmänhetens intresse i den medlemsstaten. I 16 kap. 15 § radio och tv-lagen (2010:696) finns stöd för att använda proceduren om tv-sändningar från en annan medlemsstat innehåller alkoholreklam eller barnreklam.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga om ytterligare krav på marknadsföring av spel och lotterier behöver uppställas,
- undersöka möjligheten att utvidga 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen till att, utöver alkohol- och barnreklam, omfatta spelreklam, samt

- lämna förslag till ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser för ett licenssystem.

Skatter och avgifter

Ett av syftena med dagens spelreglering är att värna överskottet från spelverksamheten till det allmänna och allmännyttiga ändamål. Förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål, som i dag finansieras av intäkter från spelverksamhet, bör i så hög utsträckning som möjligt bevaras i samband med att ett licenssystem införs.

En viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten, bl.a. bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd (prop. 2014/15:100 s. 105).

Punktskatter tas ut på spel och lotterier i Sverige. Juridiska personer ska betala statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet (bolagsskatt). En juridisk person är obegränsat skattskyldig i Sverige för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet, om den är att anse som en svensk juridisk person. En utländsk juridisk person är begränsat skattskyldig i Sverige för bl.a. inkomst från ett fast driftställe i Sverige. Med ett fast driftställe för näringsverksamhet avses en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs, vilket bl.a. särskilt innefattar filial och ombud som har en beroende ställning. Vid bedömningen av om det finns en stadigvarande plats för affärsverksamhet kan bl.a. förekomsten av viss teknisk utrustning beaktas.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- lämna förslag till ett heltäckande system för avgifter och beskattning på en licensreglerad spelmarknad som är förenligt med unionsrätten, inklusive de regler om statligt stöd som följer av EUF-fördraget.

Sanktioner och påföljder

Ett införande av licenssystem kräver effektiva åtgärder mot aktörer som verkar på spelmarknaden utan tillstånd. Snabba och effektiva reaktioner från statens sida på överträdelser av regleringen i dess helhet är av avgörande betydelse för upprätthållandet av ett sådant system.

Utredaren ska därför

- analysera förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelse och relevanta bestämmelser i brottsbalken,
- lämna förslag till ett administrativt sanktionssystem med en tydlig gränsdragning mot de fall som är kriminaliserade så att dubbelbestraffning inte uppstår.

Stärkt främjandeförbud

I ett licenssystem är det angeläget att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens från spelanordnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden. Det i dag gällande förbudet mot att främja lotterier som saknar tillstånd bör vara grunden för ett sådant skydd. Det kan dock antas att detta inte är tillräckligt för att hindra olagliga aktörer från att tillhandahålla lotterier till svenska spelare, varför det bör övervägas om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder. Som exempel på en sådan åtgärd kan nämnas Spelutredningens förslag att förbjuda betalningsförmedling för otillåtna lotterier och förbud mot elektronisk kommunikation till domäner och ip-adresser där otillåtna spel förekommer.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- undersöka vilka åtgärder, utöver de som föreslagits av Främjandeförbudsutredningen, som kan behöva vidtas för att effektivt stoppa olicensierade aktörer från att agera på den svenska spelmarknaden och lämna nödvändiga författningsförslag.

Manipulation av resultat inom idrott

Uppgjorda idrottsresultat involverar ofta organiserade kriminella nätverk som arbetar internationellt. Manipulation av idrottsresultat, s.k. match-fixning, är ett hot mot idrotten. 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.

Europarådet har beslutat Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, som innefattar en mångsidig strategi för att ta itu med manipulation av resultat inom idrott.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera hur de delar av den ovan nämnda konventionen som berör vadhållningsverksamhet bör beaktas inom ramen för ett licenssystem,
- bedöma om andra åtgärder behöver vidtas för att motverka spelrelaterad match-fixning och lämna nödvändiga författningsförslag, samt
- analysera om det bör regleras i vilken utsträckning som idrotts tävlingar får användas som spelobjekt.

Statens roll på spelmarknaden

Staten äger Svenska Spel och styr i dag bolaget genom föreskrifter, ägaranvisning och tillståndsvillkor. Bolaget har historiskt sett haft ett nära samarbete med idrottsrörelsen. Vidare har staten genom styrelsrepresentation ett rättsligt bestämmande inflytande i ATG. Bolaget styrs genom föreskrifter, avtal mellan staten och bolagets ägare samt tillståndsvillkor. Lotteriinspektionen är statens centrala myndighet på lotteriområdet.

Utöver dessa roller har staten ett ansvar att säkerställa att skadeverkningar av spel begränsas.

I ett licenssystem, med en spelmarknad som ska kännetecknas av konkurrens mellan jämbördiga aktörer, bör det övervägas om staten ska äga och styra spelbolag. Svenska Spel representerar dock ett stort finansiellt värde för staten, vilket bör beaktas i samband med en omreglering.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- ta ställning till och föreslå vilken eller vilka roller staten bör ha på en omreglerad spelmarknad, och
- analysera vilka konsekvenser en omreglering får för värdet av Svenska Spel.

Ideella organisationers förutsättningar

Ideella organisationer får anordna lotterier om de uppfyller vissa kriterier i lotterilagen. Lotteriernas vinståterbetalningsnivåer är begränsade till mellan 35 och 50 procent och det ska uppstå ett skäligt överskott som kan gå till det angivna ideella ändamålet. Delar av regleringen har sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning och är i behov av översyn och uppdatering.

De ideella organisationernas lotterier är i dag undantagna från lotteriskatt för att det överskott som uppstår i verksamheten i sin helhet ska kunna användas för det ideella ändamålet. I ett system med licenser för att anordna lotterier ska aktörerna agera utifrån ett antal fastställda krav, bl.a. krav på att betala skatt för sin verksamhet. Beroende på hur reglerna utformas kan det få konsekvenser för de ideella organisationernas lotterier. Det är av stor vikt att ideella, allmännyttiga organisationer kan fortsätta att utvecklas. Förutsättningarna för finansiering av allmännyttiga ändamål ska vara fortsatt goda.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera hur allmännyttiga ideella organisationer även fortsättningsvis ska kunna finansiera en del av sin verksamhet genom anordnande av lotterier,
- bedöma möjligheterna att behålla allmännyttiga ideella organisationers undantag från lotteriskatt,
- belysa förutsättningarna för allmännyttiga ideella organisationers lotterier och vid behov föreslå ändamålsenliga krav för dessa lotterier, samt

- ta ställning till om det bör finnas olika regleringar för det traditionella området för ideella organisationers lotterier och andra lotterier, däribland sådana som förmedlas över internet, och i så fall lämna förslag om hur det bör regleras.

Lotteriinspektionens ansvarsområde och organisation

I samband med att ett licenssystem införs bör ansvaret för utfärdandet av licenser och utövandet av tillsyn över de anordnare som fått licenser centraliseras till Lotteriinspektionen. Denna myndighet bör också få rätt att meddela föreskrifter och uppställa de villkor som är nödvändiga samt att återkalla licenser. Det är viktigt att förutsättningarna för licensgivningen blir tydliga och kan tillämpas på ett öppet, icke-diskriminerande och förutsebart sätt.

Lotteriinspektionen bör få en tydlig uppgift och effektiva verktyg för att kontrollera spelmarknaden. Ett brett kunnande bör samlas på myndigheten som kan leda till enhetlighet i licensgivningen och en ändamålsenlig och enhetlig tillsyn. Lotteriinspektionens olika roller, dvs. dess ansvar för såväl tillståndsgivning som tillsyn över att marknadsaktörer följer regleringens bestämmelser och myndighetens beslut, bör utvärderas som ett led i övervägandena kring hur myndighetens uppdrag bör formuleras vid införandet av licenssystem.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga hur arbetet i Lotteriinspektionen bör förändras vid införandet av ett licenssystem, och
- lämna förslag till en ny instruktion för myndigheten och till hur verksamheten vid myndigheten bör finansieras.

Uppdragets genomförande

Utredarens arbete ska bedrivas i dialog med berörda myndigheter, marknadsaktörer, berörda ideella organisationer, forskare, representanter för spelberoendeföreningar och övriga intressenter. Till stöd för utredarens arbete ska två referensgrupper inrättas, dels en referensgrupp till vilken representanter för samtliga riksdagspartier

ska bjudas in, dels en referensgrupp med intressenter från spelmarknaden, inklusive representanter från folkhälsoområdet.

Utredaren ska beakta erfarenheter av spelregleringar i andra medlemsstater inom EU.

Utredaren ska vid utformningen av förslagen särskilt beakta deras förenlighet med EU-rätten. I relevanta delar ska även offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) och personuppgiftslagens bestämmelser beaktas.

Utredaren ska följa arbetet i utredningen om nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2014:140). Utredaren ska även följa andra relevanta pågående arbeten och processer, liksom de bedömningar och förslag som lämnas i den ovan nämnda departementspromemorian om spelmissbruk.

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.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och därvid särskilt redogöra för effekterna på konkurrensen mellan företag i olika sektorer på spelmarknaden samt mellan svenska och utländska företag.

Utredaren ska också belysa förslagets effekter för det allmännyttiga föreningslivet, liksom effekterna på företagens administrativa börda.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

(Finansdepartementet)

Spelförordning

utfärdad den XX 2018.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning tillämpas på sådana spel som avses i spellagen (2018:000).

Definitioner

2 § Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i förordningen samma betydelse som i spellagen (2018:000).

I denna förordning avses med

1. *GGR*: Behållning efter att vinster dragits.
2. *MCC*: Merchant Category Code.

Allmänt om licens

Ansökan

3 § Ansökan om licens enligt spellagen (2018:000) ska vara skriftlig och på svenska språket.

4 § Följande personer ska anses ingå i sökandens ledning enligt 3 kap. 8 § spellagen (2018:000).

1. verkställande direktör eller annan som är ansvarig för den dagliga driften av verksamheten,

2. ekonomiansvarig,
3. ansvarig för regelefterlevnad,
4. ansvarig för spelprogramvara och den dagliga driften av spelet,
5. ansvarig för it-säkerhet,
6. ansvarig för systemändringar, och
7. ansvarig för frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism.

För det fall någon av funktionerna enligt första stycket upprätthålls av mer än en person ska alla sådana funktionsansvariga anses ingå i spelföretagets ledning.

5 § Spelmyndigheten ska minst vartannat år kontrollera att ett spelföretag, personer i ett spelföretags ägarkrets och ledning samt representanter uppfyller kraven i 3 kap. 4–7 §§ spellagen (2018:000).

Avgifter

6 § Spelmyndigheten ska ta ut avgifter enligt 7 § för att pröva ansökan om licens enligt spellagen (2018:000). Vid prövningen av ansökningar tillämpas i övrigt 11–14 §§ och 30 a § andra och tredje styckena avgiftsförordningen (1992:191).

7 § Avgift enligt 6 § ska tas ut med följande belopp:

Licenstag	Avgift kronor
1. Licens till onlinespel enligt 6 kap. 1 § spellagen (2018:000)	400 000
2. Licens till vadhållning enligt 7 kap. 1 § spellagen	400 000
3. Licens omfattande punkterna 1 och 2	700 000
4. Förnyelse av ovan angivna licenser	300 000
5. Ändring av licens avseende punkterna 1–3	150 000
6. Licens till statligt lotteri enligt 4 kap. 1 § eller allmännyttigt lotteri enligt 5 kap. 1 § spellagen	
a) omslutning upp till 5 miljoner kronor	60 000
b) omslutning mer än 5 miljoner kronor men upp till 15 miljoner kronor	75 000
c) omslutning mer än 15 miljoner kronor	150 000

7. Ändring av licens avseende punkten 6	40 000
8. Licens till landbaserad bingo enligt 5 kap. 4 § spellagen	30 000
9. Ändring av licens avseende punkten 8	5 000
10. Licens till lokalt poolspel på hästar enligt 5 kap. 8 § spellagen	4 000
11. Licens till penning-, värde- och varuspelsautomater, per spelplats	4 000
12. Licens till tillverkning av penning- och värdeautomater	4 000
13. Licens till innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater	4 000
14. Licens till landbaserat kommersiellt kasinospel, per spelplats	4 000
15. Licens till landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal, per kasino	70 000
16. Ändring av licens enligt punkten 15, per kasino	15 000
17. Licens till spelprogramvara	30 000
18. Ändring av licens avseende punkten 17	10 000
19. Kortspel i turneringsform	
a) licens enligt 8 kap. 5 § spellagen för att anordna pokerspel i turneringsform, maximalt 10 turneringar	4 000
b) licens enligt 8 kap. 5 § spellagen för att anordna pokerspel i turneringsform, mer än 10 turneringar	15 000
c) licens enligt 8 kap. 7 § spellagen för att anordna landbaserat spel för enstaka turneringar med fler deltagare och högre insats	25 000

8 § Avgift ska inte tas ut för en ansökan som avser

1. ändrad postadress, eller
2. minskning av antalet tillståndsgivna spelbord eller värdeautomater.

9 § Ansökan om licens från flera sammanslutningar att gemensamt anordna spel enligt 5 kap. 1 § spellagen (2018:000) ska vid tillämpningen av denna förordning anses utgöra ett ärende.

Registreringsavgift

10 § Spelmyndigheten ska ta ut en registreringsavgift för varje ombud ett spelföretag anmäler enligt 12 kap. 3 § spellagen (2018:000).

Avgift enligt första stycket ska tas ut med 4 000 kronor för varje ombud anmälan avser.

Licensavgift för tillsyn

11 § Spelmyndigheten ska ta ut en licensavgift av spelföretaget för den tillsyn som myndigheten utövar enligt spellagen (2018:000). Avgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för tillsynsverksamheten.

Övriga bestämmelser

Självavstängning

12 § Spelföretag ska informera spelarna om möjligheten till registrering i registret för självavstängning enligt 15 kap. 8 § spellagen (2018:000) och ska förmedla tillgång till registret på Spelmyndighetens webbplats.

13 § Vid registrering av en ny spelare ska spelföretaget konsultera registret för självavstängning för att kontrollera att den aktuella spelaren inte förekommer i registret. Är spelaren uppförd i registret ska spelföretaget neka spelaren registrering.

14 § Vid spelarens inloggning i spelsystemet ska spelföretaget konsultera registret för självavstängning för att kontrollera att den aktuella spelaren inte förekommer i registret. Är spelaren uppförd i registret ska spelföretaget avvisa spelarens tillgång till spel.

15 § När spelföretaget får kännedom om att en spelare är permanent avstängd i registret ska spelföretaget låsa spelarens konto och avsluta kundförhållandet.

Spelföretagets försäljningskanaler

16 § Ett spelföretags elektroniska kommunikation ska vara på svenska språket. Det ska inte vara möjligt för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige att via sådan kommunikation få tillgång till spel som inte är licensierade enligt spellagen (2018:000).

Betalningsblockering

17 § Betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster ska avvisa betalordrar där betalkort används och auktorisation sker genom användning av detaljhandelskoden (MCC) 7995.

Vad som anges i första stycket gäller inte om betalordern avser verksamhet som har licens eller registrering enligt spellagen (2018:000).

Internationellt samarbete

18 § Spelmyndigheten får, under förutsättning att 3 kap. 18–19 §§ spellagen (2018:000) är uppfyllda, besluta om vilka jurisdiktioner utanför EES som ett spelföretag får utöva internationella samarbeten i.

Överklagade ärenden

19 § Innan en allmän förvaltningsdomstol avgör ett ärende enligt spellagen (2018:000) ska domstolen inhämta yttrande från Spelmyndigheten.

Domstols beslut i ärenden enligt spellagen ska sändas till Spelmyndigheten.

Bemyndiganden

20 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. vilka handlingar som ska ges in och om uppgifter som behövs för att pröva en ansökan enligt 3 §,
2. andra förutsättningar för internationellt samarbete,

3. krav på hur spelföretaget ska hantera uppgifter ur Spelmyndighetens register för självavstängning,
4. vilken information som spelföretaget ska ge till deltagare i spelet,
5. vad som ska gälla för att tillhandahålla spel genom ombud och vad en anmälan enligt 12 kap. 3 § andra stycket spellagen (2018:000) ska innehålla,
6. undantag från kravet på handlingsplan enligt 15 kap. 1 § spellagen,
7. vad en utbildning enligt 15 kap. 20 § spellagen ska innehålla, vilka spelformer utbildningskraven ska gälla, när och hur ofta utbildningen ska ske samt undantag från vilka som ska utbildas,
8. det verktyg som avses i 15 kap. 23 § spellagen samt vilka åtgärder ett spelföretag behöver vidta för att anses uppfylla kraven i 15 kap. 24 § spellagen,
9. spelansvarsåtgärder,
10. vad som utgör elektroniska kommunikationsmedel enligt spellagen,
11. bevarande och gallring av personuppgifter enligt 17 kap. spellagen,
12. tekniska krav avseende utrustning som spelföretaget använder för att anordna spel som avses i spellagen samt vilka rutiner som ska tillämpas för spel- och affärssystem och de uppgifter som finns i dessa system,
13. säkerhetskrav för tillverkning av utrustning enligt 11 kap. 4 § spellagen och krav för att förhindra att utrustningen används för annat än det som licensen omfattar,
14. krav för att förhindra att utrustningen vid licens till innehav enligt 11 kap. 6 § spellagen inte används för annat än det som licensen omfattar,
15. undantag från kravet på registrering enligt 13 kap. 1 § spellagen och om hur kontrollerna av en spelkunds identitet ska göras,
16. vilka uppgifter som ett spelföretag ska rapportera till Spelmyndigheten för myndighetens tillsyn över spelföretagets kundhantering, hantering av spelkonton och rutiner för att motverka problem med överdrivet spelande,
17. vilken information om spelföretagets verksamhet som spelföretaget ska ge Spelmyndigheten för dess tillsynsverksamhet,

18. formerna för varningsmeddelanden enligt 18 kap. 19 § spel-
lagen, och

19. beräkning och uttag av sådan licensavgift som avses i 11 §.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Genom förordningen upphävs lotteriförordningen (1994:1451).

På regeringens vägnar

Förordning om statligt spel

utfärdad den XX 2018.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning tillämpas på sådana spel som avses i 4 kap. spellagen (2018:000).

Definitioner

2 § Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i förordningen samma betydelse som i spellagen (2018:000).

I denna förordning avses med

1. *Automatiserat kasinospel*: värdeautomatspel som till utseende och funktion ser ut som ett traditionellt roulett-, tärnings- eller kortspelsbord.

2. *Företrädare*: den som har kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller den som ingår i sökandens styrelse eller ledning enligt 3 kap. 8 § spellagen och 4 § spelförordningen (2018:000).

3. *Nummerspel*: land- eller onlinebaserat lotteri, med fast eller rörlig vinstplan, där utgången helt baseras på en dragning och där spelarens vinst avgörs av att de nummer som dras stämmer överens med av spelaren vald eller slumpvald kombination av nummer.

4. *Sannolikhetsspel*: land- eller onlinebaserat lotteri där spelaren får en spelmatris med uppgifter som är förbestämda och där varje spelmatris kan falla ut med vinst. Avgörande för om spelmatrisen faller ut med vinst eller inte är vilka spelfält på matrisen som avtäckts.

5. *Skraplotter*: land- eller onlinebaserat lotteri med förhandsdragna uppgifter som avgör om lotten utfaller med vinst. I landbaserat lotteri utgör lotten vinstbevis.

6. *Tilläggs spel*: ett separat spel som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel (huvudspel) där sannolikheten att vinna på tilläggs spelet helt baseras på slumpen.

7. *Återkommande spel*: flera spel per dag inom samma spelform, dock inte spel på värdeautomater, med vinstutbetalning i omedelbar anslutning efter respektive spel.

Allmänt om licens

Ansökan

3 § Vid ansökan om licens till sådana spel som avses i 4 kap. spel lagen (2018:000) ska Spelmyndigheten hämta in eller av sökanden begära in handlingar som styrker att

1. sökanden är ett statligt bolag,
2. sökanden inte är försatt i konkurs,
3. någon företrädare för sökanden inte är försatt i konkurs, underkastad näringsförbud och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
4. sökanden har den organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,
5. företrädare för sökanden har den insikt och erfarenhet som krävs för att driva den planerade verksamheten,
6. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med spellagen och andra författningar som reglerar verksamheten,
7. sökanden har tillräcklig kapitalstyrka, och
8. företrädare för sökanden i övrigt är lämpliga.

Landbaserade kasinon i därför avsedd lokal

4 § Automatiserat kasinospel får endast omfattas av licens till spel på landbaserat kasino i därför avsedd lokal. Sådant spel omfattas i denna förordning av reglerna för kasinospel och inte av reglerna för värdeautomatspel.

5 § Licens till landbaserat kasino i därför avsedd lokal enligt 4 kap. 1 § spellagen (2018:000) får inte ges om antalet automatiserade kasinospel överstiger mer än hälften av det totala antalet kasinospel på ett kasino.

6 § Licens till landbaserat kasino i därför avsedd lokal enligt 4 kap. 1 § spellagen (2018:000) får inte omfatta mer än 2 500 värdeautomater.

Antalet värdeautomater på ett landbaserat kasino får vara högst tio gånger fler än övriga spel i kasinot.

7 § Den högsta tillåtna insatsen i kasinospel är två prisbasbelopp på varje särskild vinstmöjlighet. I värdeautomatspel är den högsta tillåtna insatsen 1/250 prisbasbelopp på varje särskild vinstmöjlighet.

8 § Värdet av vinsterna i värdeautomatspel ska under licenstiden motsvara minst 85 procent av insatsernas värde.

Lotterier

9 § Följande lotterier får omfattas av licens enligt 4 kap. 1 § spellagen (2018:000)

1. skraplotter,
2. nummerspel, och
3. sannolikhetspel.

10 § Spel på skraplotter enligt 9 § får endast anordnas med fast vinstplan.

11 § När det gäller nummerspel får spelföretaget – för vinst i en vinstgrupp – uppställa krav på att visst resultat uppnåtts i ett tilläggsspel på samma spel eller – för vinst i ett tilläggsspel – ställa krav på att ett visst resultat uppnåtts på huvudspelet i samma spel.

12 § Återkommande spel får endast avse nummerspel. Perioden mellan dragningarna får inte understiga fem minuter.

13 § Värde av vinsterna för skraplotter, nummerspel och sannolikhetsspel får under licenstiden inte överstiga 50 procent av insatsernas värde. Denna gräns får dock överskridas vid händelser som ligger utanför spelföretagets kontroll.

Vid internationella nummerspelssamarbeten får spelföretagets återbetalning till svenska speldeltagare överstiga gränsen i första stycket om detta är en följd av att svenska speldeltagare är överrepresenterade som vinnare ur gemensamma vinstpotter.

Värdeautomatspel utanför kasinon i därför avsedd lokal

14 § Sådant värdeautomatspel som avses i 4 kap. 8 § spellagen (2018:000) får omfattas av licens endast under förutsättning att

1. värdet av spelarnas insats uppgår till högst 1/7 000 prisbasbelopp per spel,
2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 100 gånger insatsen, och
3. värdet av vinsterna i spelet motsvarar minst 85 procent av insatsernas värde.

Regleringsfond

15 § Om spelföretaget avrundar vinstbelopp med örestal nedåt, får det överskjutande öresbeloppet föras till en regleringsfond.

16 § Till regleringsfonden får bolaget varje kalenderår för samtliga spelformer föra preskriberade vinster under närmast föregående kalenderår.

17 § Från regleringsfonden ska återföring ske till vinnande deltagare i olika spelformer vid lämpligt antal speltillfällen enligt företagets bestämmande. Spelföretaget får dessutom använda medel ur regleringsfonden till att öka vinsttätheten vid spel på skraplotter genom att skapa nya och fler vinster inom vinstgrupper och/eller skapa helt nya vinstgrupper.

18 § Spelföretaget får ta i anspråk medel ur regleringsfonden för utbetalning av vinster efter godkänd reklamation.

19 § Spelföretaget får använda medel ur regleringsfonden till att finansiera den del av bolagets verksamhet som avser vinstbevakning genom spelkort.

20 § Medlen i regleringsfonden ska placeras räntebärande.

Övriga bestämmelser

21 § Vinst vars värde högst uppgår till lottpriset eller radpriset får lämnas i form av en ny lott eller rad i samma spelform.

22 § Spelföretaget ska se till att vinnare, som saknar spelkonto, ska ha möjlighet att hämta ut sin vinst under minst tre månader efter dragningen eller motsvarande.

23 § Spelföretaget ska ha regler för hur det ska pröva om förkommet vinstbevis eller preskriberad vinst kan utbetalas.

24 § Spelföretaget ska i delårsrapport och årsredovisning särredovisa samtliga intäkter och kostnader hänförliga till värdeautomat-spelet som sker utanför kasinon.

Bemyndiganden

25 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. vilka kasinospel som får omfattas av licens enligt 4 kap. 1 § spellagen (2018:000),

2. vilka skraplotter, nummerspel och sannolikhetsspel som omfattas av 9 § 1–3,

3. vilka spelformer som får kombineras enligt 11 §,

4. öppettider och betalningsmedel som får användas på landbaserat kasino i därför avsedd lokal enligt 4 kap. 1 § spellagen,

5. krav på spelföretagets hantering av spelkonton och betalningar, och

6. andra krav på spelets bedrivande för att det ska anses anordnat på ett sunt och ur allmän synpunkt lämpligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

På regeringens vägnar

Förordning om spel för allmännyttiga ändamål

utfärdad den XX 2018.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning tillämpas på sådana spel som avses i 5 kap. spellagen (2018:000).

Definitioner

2 § Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i förordningen samma betydelse som i spellagen (2018:000).

I denna förordning avses med

1. *Företrädare*: den som har kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller den som ingår i sökandens styrelse eller ledning enligt 3 kap. 8 § spellagen och 4 § spelförordningen (2018:000).

2. *Skraplotter*: land- eller onlinebaserat lotteri med förhandsdragna uppgifter som avgör om lotten utfaller med vinst. I landbaserat lotteri utgör lotten vinstbevis.

3. *Tilläggs spel*: ett separat spel som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel (huvudspel) där sannolikheten att vinna på tilläggs spelet helt baseras på slumpen.

4. *Återkommande spel*: flera spel per dag inom samma spelform med vinstutbetalning i omedelbar anslutning efter respektive spel.

Allmänt om licens

Ansökan

3 § Vid ansökan om licens till sådana spel som avses i 5 kap. spellagen (2018:000) ska Spelmyndigheten hämta in eller av sökanden begära in handlingar som styrker att

1. sökanden är en juridisk person som är etablerad, i landet eller i ett annat EES-land, eller utsett en representant för verksamheten som tillsynsmyndigheten godkänt enligt 3 kap. 10 § spellagen,

2. sökanden inte är försatt i konkurs,

3. någon företrädare för sökanden inte är försatt i konkurs, underkastad näringsförbud och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

4. sökanden har den organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,

5. företrädare för sökanden har den insikt och erfarenhet som krävs för att driva den planerade verksamheten,

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

7. sökanden har tillräcklig kapitalstyrka, och

8. företrädare för sökanden i övrigt är lämpliga.

Skraplotter

4 § Skraplotter får endast anordnas med fast vinstplan.

Tilläggsspel

5 § När det gäller nummerspel får spelföretaget – för vinst i en vinstgrupp – uppställa krav på att visst resultat uppnåtts i ett tilläggsspel på samma spel eller – för vinst i ett tilläggsspel – ställa krav på att ett visst resultat uppnåtts på huvudspelet i samma spel.

Återkommande spel

6 § Spelföretag med licens enligt 5 kap. spellagen (2018:000) till bingo och lotterier med återkommande dragningar ska se till att perioden mellan dragningarna inte understiger fem minuter.

Vinståterbetalning m.m.

7 § Licens till lotteri som avses i 5 kap. 3 § spellagen (2018:000) får endast ges under förutsättning att värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde.

Till grund för beräkningen av vinsternas värde enligt första stycket 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.

8 § Licens till landbaserad bingo som avses i 5 kap. 4 § spellagen (2018:000) får endast ges under förutsättning att

1. värdet av högsta vinsten inte överstiger ett prisbasbelopp, och
2. värdet av vinsterna i spelet motsvarar minst 35 procent av insatsernas värde.

Om det finns särskilda skäl för det får värdet av högsta vinsten uppgå till högre belopp än som anges i första stycket 1, dock högst sex prisbasbelopp.

9 § Licens till lotteri som avses i 5 kap. 8 § spellagen (2018:000) får endast ges under förutsättning att

1. högsta insats inte överstiger 1/8000 prisbasbelopp,
2. högsta vinst inte överstiger 1/80 prisbasbelopp, och
3. 50 procent av insatsernas värde delas ut i vinster.

10 § Registrering till lotteri som avses i 5 kap. 9 § spellagen (2018:000) får endast ske om

1. högsta vinst inte överstiger ett prisbasbelopp,
2. insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som anordnas under en femårsperiod uppgår till högst 30 prisbasbelopp, och
3. värdet av vinsterna i varje lotteri motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde.

11 § Högsta vinstvärdet enligt 7 § första stycket och 9 § 3 får över-
skridas vid händelser som ligger utanför spelföretagets kontroll.

Övriga bestämmelser

12 § Vinst vars värde högst uppgår till lottpriset eller radpriset får läm-
nas i form av en ny lott eller rad i samma spelform.

13 § Spelföretaget ska se till att vinnare, som saknar spelkonto, ska
ha möjlighet att hämta ut sin vinst under minst tre månader efter drag-
ningen eller motsvarande.

14 § Spelföretaget ska ha regler för hur det ska pröva om förkommet
vinstbevis eller preskriberad vinst kan utbetalas.

Bemyndiganden

15 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. krav på spelföretagets hantering av spelkonton och betalningar,
och
2. andra krav på spelets bedrivande än krav rörande spelformer,
högsta vinst och högsta vinståterbetalningsprocent för att spelet ska
anses anordnat på ett sunt och ur allmän synpunkt lämpligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

På regeringens vägnar

Förordning om onlinespel

utfärdad den xx 2018

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning tillämpas på sådana spel som avses i 6 kap. spellagen (2018:000).

Definitioner

2 § Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i förordningen samma betydelse som i spellagen (2018:000).

I denna förordning avses med

1. *Företrädare*: den som har kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller den som ingår i sökandens styrelse eller ledning enligt 3 kap. 8 § spellagen och 4 § spelförordningen (2018:000).

2. *Nummerspel*: land- eller onlinebaserat lotteri, med fast eller rörlig vinstplan, där utgången helt baseras på en dragning och där spelarens vinst avgörs av att de nummer som dras stämmer överens med av spelaren vald eller slumpvald kombination av nummer.

3. *Tilläggs spel*: ett separat spel som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel (huvudspel) där sannolikheten att vinna på tilläggspelet helt baseras på slumpen.

Allmänt om licens

Ansökan

3 § Vid ansökan om licens till sådana spel som avses i 6 kap. spellagen (2018:000) ska Spelmyndigheten hämta in eller av sökanden begära in handlingar som styrker att

1. sökanden är en myndig person som har bosatt, eller om det är en juridisk person som är etablerad, i landet eller i ett annat EES-land, eller utsett en representant för verksamheten som tillsynsmyndigheten godkänt enligt 3 kap. 10 § spellagen,

2. sökanden inte är försatt i konkurs,

3. någon företrädare för sökanden inte är försatt i konkurs, underkastad näringsförbud och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

4. sökanden har den organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,

5. företrädare för sökanden har den insikt och erfarenhet som krävs för att driva den planerade verksamheten,

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

7. sökanden har tillräcklig kapitalstyrka, och

8. företrädare för sökanden i övrigt är lämpliga.

Tillåtna kasinospel

4 § Följande former av kasinospel får omfattas av licens enligt 6 kap. 1 § spellagen (2018:000)

1. Amerikansk roulett,

2. Baccarat,

3. Backgammon,

4. Black Jack,

5. Fransk roulett,

6. poker,

7. Punto Banco,

8. Sic Bo, och

9. Yatzy.

Tilläggsspel

5 § Licens enligt 6 kap. 1 § andra stycket spellagen (2018:000) får endast omfatta lotteri i form av nummerspel.

Övriga bestämmelser

6 § De medel som separerats från spelarnas insatser för att vid ett senare tillfälle delas ut till vinnare i ett särskilt spel ska hållas avskilda från spelföretagets medel.

7 § Vid spel på datorsimulerade automater ska spelföretaget erbjuda spelaren möjlighet att spela på endast en vinstmöjlighet (linje) per insats.

8 § Om spelföretaget erbjuder automatiskt spel ska spelaren, innan spelet påbörjas, välja ett begränsat antal spel som ska ske automatiskt. Spelaren ska när som helst kunna avbryta det automatiska spelet.

Bemyndiganden

9 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. vilka övriga kasinospel som får omfattas av licens enligt 4 §,
2. krav på spelföretagets hantering av spelkonton och betalningar, och
3. andra krav för spelets bedrivande för att spelet ska anses anordnat på ett sunt och ur allmän synpunkt lämpligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

På regeringens vägnar

Förordning om vadhållning

utfärdad den XX 2018.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning tillämpas på sådana spel som avses i 7 kap. spellagen (2018:000).

Definitioner

2 § Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i förordningen samma betydelse som i spellagen (2018:000).

I denna förordning avses med

1. *Fasta odds*: vadhållning där spelbolaget i förväg bestämmer odds för alla tänkbara utfall och vinnande vad erhåller vinst motsvarande insatsen för vadet multiplicerat med oddset.

2. *Företrädare*: den som har kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller den som ingår i sökandens styrelse eller ledning enligt 3 kap. 8 § spellagen och 4 § spelförordningen (2018:000).

3. *Löpande odds*: vadhållning mellan speldeltagare där en i förväg bestämd andel av insatserna anslås för vinster där de vinnande vaden i respektive vinstgrupp, vid lika insats, delar vinstgruppens vinstsumma lika mellan sig.

4. *Nummerspel*: land- eller onlinebaserat lotteri, med fast eller rörlig vinstplan, där utgången helt baseras på en dragning och där spelarens vinst avgörs av att de nummer som dras stämmer överens med av spelaren vald eller slumpvald kombination av nummer.

5. *Odds*: måttförhållande mellan spelarens insats och vinst.

6. *Tilläggs spel*: ett separat spel som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel (huvudspel) där sannolikheten att vinna på tilläggs spelet helt baseras på slumpen.

7. *Återkommande spel*: flera spel per dag inom samma spelform med vinstutbetalning i omedelbar anslutning efter respektive spel.

Allmänt om licens

Ansökan

3 § Vid ansökan om licens till sådana spel som avses i 7 kap. spellagen (2018:000) ska Spelmyndigheten hämta in eller av sökanden begära in handlingar som styrker att

1. sökanden är en myndig person som har hemvist, eller om det är en juridisk person som är etablerad, i landet eller EES-land, eller utsett en representant för verksamheten som tillsynsmyndigheten godkänt enligt 3 kap. 10 § spellagen,

2. sökanden inte är försatt i konkurs,

3. någon företrädare för sökanden inte är försatt i konkurs, underkastad näringsförbud och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

4. sökanden har den organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,

5. företrädare för sökanden har den insikt och erfarenhet som krävs för att driva den planerade verksamheten,

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

7. sökanden har tillräcklig kapitalstyrka, och

8. företrädare för sökanden i övrigt är lämpliga.

Otillåten vadhållning

4 § Vadhållning på djur som hetsas mot varandra får inte omfattas av licens enligt 7 kap. 1 § spellagen (2018:000).

Tilläggs spel

5 § Tilläggs spel som avses i 7 kap. 1 § tredje stycket spellagen (2018:000) får endast avse nummerspel.

Återkommande spel

6 § Perioden mellan dragningarna avseende utfallet på elektroniskt simulerande sporthändelser enligt 7 kap. 1 § andra stycket spellagen (2018:000) får inte understiga fem minuter.

Övriga bestämmelser

7 § Vadhållning ska anordnas med fasta eller löpande odds eller en kombination av dessa.

8 § Spelföretag som erbjuder vadhållning på svenska trav- och galopp-tävlingar får endast erbjuda spel på lopp som är upptagna i Svensk Travsports respektive Svensk Galopps tävlingskalender.

9 § De medel som separerats från spelarnas insatser för att vid ett senare tillfälle delas ut till vinnare i ett särskilt spel ska hållas avskilda från spelföretagets medel.

10 § Omsättningen på slumpgenererade vad får inte utgöra mer än hälften av spelföretagets totala omsättning på vadhållning.

Nationell plattform mot manipulation av sporthändelser

11 § Den nationella plattformen ska

1. arbeta med informationsinhämtning avseende manipulation av sporthändelser,

2. bidra till att avvärja och upptäcka fall av manipulering av sporthändelser,

3. vidarebefordra information om eventuella överträdelser av lagar och förordningar, och

4. göra strategiska riskbedömningar avseende manipulation av sporthändelser.

12 § Den nationella plattformen ska bestå av representanter för Spelmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Finansdepartementet, Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet samt branschorganisation som representerar spelföretag som anordnar vadhållning.

Bemyndiganden

13 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. krav på spelföretagets hantering av spelkonton och betalningar,
2. förbud och andra åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning, och
3. andra krav för spelets bedrivande för att spelet ska anses anordnat på ett sunt och ur allmän synpunkt lämpligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

På regeringens vägnar

Förordning om landbaserat kommersiellt spel

utfärdad den XX 2018.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning tillämpas på sådana spel som avses i 8 kap. spellagen (2018:000).

Definitioner

2 § Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i förordningen samma betydelse som i spellagen (2018:000).

I denna förordning avses med

1. *Bakomspel*: fler än en spelare gör insatser avseende en och samma vinstchans. En av spelarna är huvudspelare och övriga är bakomspelare.

2. *Företrädare*: den som har kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller den som ingår i sökandens styrelse eller ledning enligt 3 kap 8 § spellagen och 4 § spelförordningen (2018:000).

Allmänt om licens

Ansökan

3 § Vid ansökan om licens till sådana spel som avses i 8 kap. spellagen (2018:000) ska Spelmyndigheten hämta in eller av sökanden begära in handlingar som styrker att

1. sökanden är en myndig person som har hemvist, eller om det är en juridisk person som är etablerad, i landet eller EES-land, eller utsett en representant för verksamheten som tillsynsmyndigheten godkänt enligt 3 kap. 10 § spellagen,

2. sökanden inte är försatt i konkurs,

3. någon företrädare för sökanden inte är försatt i konkurs, underkastad näringsförbud och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

4. sökanden har den organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,

5. företrädare för sökanden har den insikt och erfarenhet som krävs för att driva den planerade verksamheten,

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

7. sökanden har tillräcklig kapitalstyrka, och

8. företrädare för sökanden i övrigt är lämpliga.

Kasinospel i form av roulettspel, tärningsspel och kortspel

4 § Följande spel får omfattas av licens enligt 8 kap. 2 § spellagen (2018:000)

1. Black Jack samt varianter därav,

2. Punto Banco,

3. Roulette,

4. Tärning samt varianter därav,

5. kortspel där spelaren spelar mot bank, och

6. bakomspel och tilläggsspel till 1 och tilläggsspel till 5.

5 § Värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet i roulett- och tärningsspel med licens enligt 8 kap. 2 § spellagen (2018:000) får uppgå högst till 1/4000 prisbasbelopp. Värdet av högsta vinsten på

varje särskild vinstmöjlighet i roulett- och tärningsspel får uppgå till högst 1/100 prisbasbelopp.

6 § Värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet i kortspel med licens enligt 8 kap. 2 § spellagen (2018:000) får uppgå högst till 1/400 prisbasbelopp. Värdet av högsta vinsten varje särskild vinstmöjlighet i kortspel får uppgå till högst 1/250 prisbasbelopp.

Varuspelsautomater

7 § Vid ansökan om licens att anordna spel på varuspelsautomater behöver sökanden inte styrka att denne har tillräcklig kapitalstyrka enligt 3 § punkten 7.

8 § Om Spelmyndigheten i ett ärende om licens att anordna spel på varuspelsautomater enligt 8 kap. 3 § spellagen (2018:000) begär att sökanden ska ge in certifikat, intyg eller annan liknande handling som visar att ett visst tillståndskrav är uppfyllt, ska myndigheten godta motsvarande handling från en annan stat inom EES. Myndigheten får dock begära en icke-auktoriserad översättning av handlingen till svenska.

9 § I ett ärende om licens att anordna spel på varuspelsautomater enligt 8 kap. 3 § spellagen (2018:000) ska ett beslut meddelas av Spelmyndigheten inom två månader efter det att en fullständig ansökan kom in till myndigheten. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet, får handläggningstiden vid högst ett tillfälle förlängas med högst två månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

I 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis.

Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas.

10 § Värdet av spelaren insats på varje särskild vinstmöjlighet i varuspelsautomater som avses i 8 kap. 3 § spellagen (2018:000) får uppgå högst till 1/4000 prisbasbelopp. Värdet av högsta vinsten varje särskild vinstmöjlighet i sådant spel får uppgå till högst 1/300 prisbasbelopp.

Kasinospel i form av kortspel i turneringsform

11 § Licens enligt 8 kap. 5 § spellagen (2018:000) får ges till följande kortspel:

1. Texas Hold'em, och
2. Omaha.

12 § Värdet av varje deltagares insats i kortspelsturneringar får högst uppgå till 1/40 prisbasbelopp.

13 § Av vinstpotten får högst 50 procent utgöras av andra medel än av spelarna gjorda insatser.

Bemyndiganden

14 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om andra krav på spelets bedrivande för att det ska anses anordnat på ett sunt och ur allmän synpunkt lämpligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

På regeringens vägnar

Förordning om spel på fartyg i internationell trafik

utfärdad den XX 2018.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning tillämpas på sådana spel som avses i 9 kap. spellagen (2018:000).

Definitioner

2 § Med företrädare avses i denna förordning den som har kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller den som ingår i sökandens styrelse eller ledning enligt 3 kap. 8 § spellagen (2018:000) och 4 § spelförordningen (2018:000).

Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som i övrigt används i förordningen samma betydelse som i spellagen.

Allmänt om licens

Ansökan

3 § Vid ansökan om licens till sådana spel som avses i 9 kap. spellagen (2018:000) ska spelmyndigheten hämta in eller av sökanden begära in handlingar som styrker att

1. sökanden är en myndig person som har hemvist, eller om det är en juridisk person som är etablerad, i landet eller EES-land, eller utsett en representant för verksamheten som tillsynsmyndigheten godkänt enligt 3 kap. 10 § spellagen,
2. sökanden inte är försatt i konkurs,
3. någon företrädare för sökanden inte är försatt i konkurs, underkastad näringsförbud och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
4. sökanden har den organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,
5. företrädare för sökanden har den insikt och erfarenhet som krävs för att driva den planerade verksamheten,
6. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med spellagen och andra författningar som reglerar verksamheten,
7. sökanden har tillräcklig kapitalstyrka, och
8. företrädare för sökanden i övrigt är lämpliga.

Kasinospel i form av roulettspel, tärningsspel och kortspel

4 § Följande kasinospel får omfattas av licens enligt 9 kap. 1 § spellagen (2018:000)

1. Amerikansk Roulette,
2. Black Jack,
3. Fransk Roulette,
4. Tärning, och
5. tilläggsspel till 2.

5 § Värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet i roulett- och tärningsspel med licens enligt 9 kap. 1 § spellagen (2018:000) får uppgå högst till 1/4000 prisbasbelopp. Värdet av högsta vinsten varje särskild vinstmöjlighet i roulett- och tärningsspel får uppgå till högst 1/100 prisbasbelopp.

6 § Värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet i kortspel med licens enligt 9 kap. 1 § spellagen (2018:000) får uppgå högst till 1/400 prisbasbelopp. Värdet av högsta vinsten varje särskild vinstmöjlighet i kortspel får uppgå till högst 1/250 prisbasbelopp.

Kasinospel i form av kortspel i turneringsform

7 § Licens enligt 9 kap. spellagen (2018:000) avseende kortspel i turneringsform får ges till följande kortspel

1. Texas Hold'em, och
2. Omaha.

8 § Värdet av varje deltagares insats i kortspelturneringar får högst uppgå till 1/40 prisbasbelopp.

9 § Av vinstpotten får högst 50 procent utgöras av andra medel än av spelarna gjorda insatser.

Penning- och värdeautomater

10 § På varje fartyg får ges licens till högst 75 penning- eller värdeautomater.

11 § Sådant penning- och värdeautomatspel som avses i 9 kap. spellagen (2018:000) får omfattas av licens under förutsättning att

1. värdet av spelaren insats på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/4000 prisbasbelopp,
2. värdet av högsta vinsten varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/200 prisbasbelopp,
3. varje insats ska ge samma vinstchans oberoende utfallet av föregående spel,
4. att sökanden åtar sig att tillämpa samma regler på internationellt vatten som på svenskt vatten, och
5. värdet av vinsterna motsvarar minst 85 procent av insatsernas värde.

Med undantag av vad som framgår i första stycket punkten 2 får det på fartyget finnas högst tio penning- och värdeautomater där den högsta vinsten vid varje särskild vinstmöjlighet får uppgå till högst 1/40 prisbasbelopp.

Vad som framgår i första stycket punkten 3 hindrar dock inte att ett spel får vara beroende av det närmast föregående spelet om detta i sin tur inte har varit beroende av ett tidigare spel och inte heller har gett spelvinst.

Bemyndigande

12 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om andra krav på spelets bedrivande för att det ska anses anordnat på ett sunt och ur allmän synpunkt lämpligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

På regeringens vägnar



Council of Europe Treaty Series - No. 215

Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions

Maggingen/Macolin, 18.IX.2014

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other signatories to this Convention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Considering the Action Plan of the Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005), which recommends the continuation of Council of Europe activities which serve as references in the field of sport;

Considering that it is necessary to further develop a common European and global framework for the development of sport, based on the notions of pluralist democracy, rule of law, human rights and sports ethics;

Aware that every country and every type of sport in the world may potentially be affected by the manipulation of sports competitions and emphasising that this phenomenon, as a global threat to the integrity of sport, needs a global response which must also be supported by States which are not members of the Council of Europe;

Expressing concern about the involvement of criminal activities, and in particular organised crime in the manipulation of sports competitions and about its transnational nature;

Recalling the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950, ETS No. 5) and its protocols, the European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches (1985, ETS No. 120), the Anti-Doping Convention (1989, ETS No. 135), the Criminal Law Convention on Corruption (1999, ETS No. 173) and the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (2005, CETS No. 198);

Recalling the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000) and the protocols thereto;

Also recalling the United Nations Convention against Corruption (2003);

Recalling the importance of effectively investigating without undue delay the offences within their jurisdiction;

Recalling the key role that the International Criminal Police Organization (Interpol) plays in facilitating effective co-operation between the law-enforcement authorities in addition to judicial co-operation;

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

Emphasising that sports organisations bear the responsibility to detect and sanction the manipulation of sports competitions committed by persons under their authority;

Acknowledging the results already achieved in the fight against the manipulation of sports competitions;

Convinced that an effective fight against the manipulation of sports competitions requires increased, rapid, sustainable and properly functioning national and international co-operation;

Having regard to Committee of Ministers Recommendations to member States No. R(92)13 rev. on the revised European Sports Charter; CM/Rec(2010)9 on the revised Code of Sports Ethics; Rec(2005)8 on the principles of good governance in sport and CM/Rec(2011)10 on promotion of the integrity of sport to fight the manipulation of results, notably match-fixing;

In the light of the work and conclusions of the following conferences:

- the 11th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Sport, held in Athens on 11 and 12 December 2008;
- the 18th Council of Europe Informal Conference of Ministers responsible for Sport (Baku, 22 September 2010) on promotion of the integrity of sport against the manipulation of results (match-fixing);
- the 12th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Sport (Belgrade, 15 March 2012) particularly in respect of the drafting of a new international legal instrument against the manipulation of sports results;
- the UNESCO 5th International Conference of Ministers and Senior Officials Responsible for Physical Education and Sport (MINEPS V).

Convinced that dialogue and co-operation among public authorities, sports organisations, competition organisers and sports betting operators at national and international levels on the basis of mutual respect and trust are essential in the search for effective common responses to the challenges posed by the problem of the manipulation of sports competitions;

Recognising that sport, based on fair and equal competition, is unpredictable in nature and requires unethical practices and behaviour in sport to be forcefully and effectively countered;

Emphasising their belief that consistent application of the principles of good governance and ethics in sport is a significant factor in helping to eradicate corruption, the manipulation of sports competitions and other kinds of malpractice in sport;

Acknowledging that, in accordance with the principle of the autonomy of sport, sports organisations are responsible for sport and have self-regulatory and disciplinary responsibilities in the fight against manipulation of sports competitions, but that public authorities, protect the integrity of sport, where appropriate;

Acknowledging that the development of sports betting activities, particularly of illegal sports betting, increases the risks of such manipulation;

Considering that the manipulation of sports competitions may be related or unrelated to sports betting, and related or unrelated to criminal offences, and that it should be dealt with in all cases;

Taking note of the margin of discretion which States enjoy, within the framework of applicable law, in deciding on sports betting policies;

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

Have agreed as follows:

Chapter I – Purpose, guiding principles, definitions**Article 1 – Purpose and main objectives**

- 1 The purpose of this Convention is to combat the manipulation of sports competitions in order to protect the integrity of sport and sports ethics in accordance with the principle of the autonomy of sport.
- 2 For this purpose, the main objectives of this Convention are:
 - a to prevent, detect and sanction national or transnational manipulation of national and international sports competitions;
 - b to promote national and international co-operation against manipulation of sports competitions between the public authorities concerned, as well as with organisations involved in sports and in sports betting.

Article 2 – Guiding principles

- 1 The fight against the manipulation of sports competitions shall ensure respect, inter alia, for the following principles:
 - a human rights;
 - b legality;
 - c proportionality;
 - d protection of private life and personal data.

Article 3 – Definitions

For the purposes of this Convention:

- 1 "Sports competition" means any sport event organised in accordance with the rules set by a sports organisation listed by the Convention Follow-up Committee in accordance with Article 31.2, and recognised by an international sports organisation, or, where appropriate, another competent sports organisation.
- 2 "Sports organisation" means any organisation which governs sport or one particular sport, and which appears on the list adopted by the Convention Follow-up Committee in accordance with Article 31.2, as well as its continental and national affiliated organisations, if necessary.
- 3 "Competitions organiser" means any sports organisation or any other person, irrespective of their legal form, which organises sports competitions.
- 4 "Manipulation of sports competitions" means an intentional arrangement, act or omission aimed at an improper alteration of the result or the course of a sports competition in order to remove all or part of the unpredictable nature of the aforementioned sports competition with a view to obtaining an undue advantage for oneself or for others.
- 5 "Sports betting" means any wagering of a stake of monetary value in the expectation of a prize of monetary value, subject to a future and uncertain occurrence related to a sports competition. In particular:

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

-
- a "illegal sports betting" means any sports betting activity whose type or operator is not allowed under the applicable law of the jurisdiction where the consumer is located;
 - b "irregular sports betting" shall mean any sports betting activity inconsistent with usual or anticipated patterns of the market in question or related to betting on a sports competition whose course has unusual characteristics;
 - c "suspicious sports betting" shall mean any sports betting activity which, according to reliable and consistent evidence, appears to be linked to a manipulation of the sports competition on which it is offered.
- 6 "Competition stakeholder" means any natural or legal person belonging to one of the following categories:
- a "athlete" means any person or group of persons, participating in sports competitions;
 - b "athlete support personnel" means any coach, trainer, manager, agent, team staff, team official, medical or paramedical personnel working with or treating athletes participating in or preparing for sports competitions, and all other persons working with the athletes;
 - c "official" means any person who is the owner of, a shareholder in, an executive or a staff member of the entities which organise and promote sports competitions, as well as referees, jury members and any other accredited persons. The term also covers the executives and staff of the international sports organisation, or where appropriate, other competent sports organisation which recognises the competition.
- 7 "Inside information" means information relating to any competition that a person possesses by virtue of his or her position in relation to a sport or competition, excluding any information already published or common knowledge, easily accessible to interested members of the public or disclosed in accordance with the rules and regulations governing the relevant competition.

Chapter II – Prevention, co-operation and other measures**Article 4 – Domestic co-ordination**

- 1 Each Party shall co-ordinate the policies and action of all the public authorities concerned with the fight against the manipulation of sports competitions.
- 2 Each Party, within its jurisdiction, shall encourage sports organisations, competition organisers and sports betting operators to co-operate in the fight against the manipulation of sports competitions and, where appropriate, entrust them to implement the relevant provisions of this Convention.

Article 5 – Risk assessment and management

- 1 Each Party shall – where appropriate in co-operation with sports organisations, sports betting operators, competition organisers and other relevant organisations – identify, analyse and evaluate the risks associated with the manipulation of sports competitions.
- 2 Each Party shall encourage sports organisations, sports betting operators, competition organisers and any other relevant organisation to establish procedures and rules in order to combat manipulation of sports competitions and shall adopt, where appropriate, legislative or other measures necessary for this purpose.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

Article 6 – Education and awareness raising

- 1 Each Party shall encourage awareness raising, education, training and research to strengthen the fight against manipulation of sports competitions.

Article 7 – Sports organisations and competition organisers

- 1 Each Party shall encourage sports organisations and competition organisers to adopt and implement rules to combat the manipulation of sports competitions as well as principles of good governance, related, inter alia to:
 - a prevention of conflicts of interest, including:
 - prohibiting competition stakeholders from betting on sports competitions in which they are involved;
 - prohibiting the misuse or dissemination of inside information;
 - b compliance by sports organisations and their affiliated members with all their contractual or other obligations;
 - c the requirement for competition stakeholders to report immediately any suspicious activity, incident, incentive or approach which could be considered an infringement of the rules against the manipulation of sports competitions.
- 2 Each Party shall encourage sports organisations to adopt and implement the appropriate measures in order to ensure:
 - a enhanced and effective monitoring of the course of sports competitions exposed to the risks of manipulation;
 - b arrangements to report without delay instances of suspicious activity linked to the manipulation of sports competitions to the relevant public authorities or national platform;
 - c effective mechanisms to facilitate the disclosure of any information concerning potential or actual cases of manipulation of sports competitions, including adequate protection for whistle blowers;
 - d awareness among competition stakeholders including young athletes of the risk of manipulation of sports competitions and the efforts to combat it, through education, training and the dissemination of information;
 - e the appointment of relevant officials for a sports competition, in particular judges and referees, at the latest possible stage.
- 3 Each Party shall encourage its sports organisations, and through them the international sports organisations to apply specific, effective, proportionate and dissuasive disciplinary sanctions and measures to infringements of their internal rules against the manipulation of sports competitions, in particular those referred to in paragraph 1 of this article, as well as to ensure mutual recognition and enforcement of sanctions imposed by other sports organisations, notably in other countries.
- 4 Disciplinary liability established by sports organisations shall not exclude any criminal, civil or administrative liability.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

Article 8 – Measures regarding the financing of sports organisations

- 1 Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure appropriate transparency regarding the funding of sports organisations that are financially supported by the Party.
- 2 Each Party shall consider the possibility of helping sports organisations to combat the manipulation of sports competitions, including by funding appropriate mechanisms.
- 3 Each Party shall where necessary consider withholding financial support or inviting sports organisations to withhold financial support from competition stakeholders sanctioned for manipulating sports competitions, for the duration of the sanction.
- 4 Where appropriate, each Party shall take steps to withhold some or all financial or other sport-related support from any sports organisations that do not effectively apply regulations for combating manipulation of sports competitions.

Article 9 – Measures regarding the betting regulatory authority or other responsible authority or authorities

- 1 Each Party shall identify one or more responsible authorities, which in the Party's legal order are entrusted with the implementation of sports betting regulation and with the application of relevant measures to combat the manipulation of sports competitions in relation to sports betting, including, where appropriate:
 - a the exchange of information, in a timely manner, with other relevant authorities or a national platform for illegal, irregular or suspicious sports betting as well as infringements of the regulations referred to or established in accordance with this Convention;
 - b the limitation of the supply of sports betting, following consultation with the national sports organisations and sports betting operators, particularly excluding sports competitions:
 - which are designed for those under the age of 18; or
 - where the organisational conditions and/or stakes in sporting terms are inadequate;
 - c the advance provision of information about the types and the objects of sports betting products to competition organisers in support to their efforts to identify and manage risks of sports manipulation within their competition;
 - d the systematic use in sports betting of means of payment allowing financial flows above a certain threshold, defined by each Party, to be traced, particularly the senders, the recipients and the amounts;
 - e mechanisms, in co-operation with and between sports organisations and, where appropriate, sports betting operators, to prevent competition stakeholders from betting on sports competitions that are in breach of relevant sports rules or applicable law;
 - f the suspension of betting, according to domestic law, on competitions for which an appropriate alert has been issued.
- 2 Each Party shall communicate to the Secretary General of the Council of Europe the name and addresses of the authority or authorities identified in pursuance of paragraph 1 of this article.

Article 10 – Sports betting operators

- 1 Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to prevent conflicts of interest and misuse of inside information by natural or legal persons involved in providing sports betting products, in particular through restrictions on:
 - a natural or legal persons involved in providing sports betting products betting on their own products;
 - b the abuse of a position as sponsor or part-owner of a sports organisation to facilitate the manipulation of a sports competition or to misuse inside information;
 - c competition stakeholders being involved in compiling betting odds for the competition in which they are involved;
 - d any sports betting operator who controls a competition organiser or stakeholder, as well as any sports betting operator who is controlled by such a competition organiser or stakeholder, offering bets on the competition in which this competition organiser or stakeholder is involved.
- 2 Each Party shall encourage its sports betting operators, and through them, the international organisations of sports betting operators, to raise awareness among their owners and employees of the consequences of and the fight against manipulation of sports competitions, through education, training and the dissemination of information.
- 3 Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to oblige sports betting operators to report irregular or suspicious betting without delay to the betting regulatory authority, the other responsible authority or authorities, or the national platform.

Article 11 – The fight against illegal sports betting

- 1 With a view to combating the manipulation of sports competitions, each Party shall explore the most appropriate means to fight operators of illegal sports betting and shall consider adopting measures, in accordance with the applicable law of the relevant jurisdiction, such as:
 - a closure or direct and indirect restriction of access to illegal remote sports betting operators, and closure of illegal land-based sports betting operators in the Party's jurisdiction;
 - b blocking of financial flows between illegal sports betting operators and consumers;
 - c prohibition of advertising for illegal sports betting operators;
 - d raising of consumers' awareness of the risks associated with illegal sports betting.

Chapter III – Exchange of information**Article 12 – Exchange of information between competent public authorities, sports organisations and sports betting operators**

- 1 Without prejudice to Article 14, each Party shall facilitate, at national and international levels and in accordance with its domestic law, exchanges of information between the relevant public authorities, sports organisations, competition organisers, sports betting operators and national platforms. In particular, each Party shall undertake to set up mechanisms for sharing relevant information when such information might assist in the carrying out of the risk assessment referred to in Article 5 and namely the advanced provision of information about

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

the types and object of the betting products to the competition organisers, and in initiating or carrying out investigations or proceedings concerning the manipulation of sports competitions.

- 2 Upon request, the recipient of such information shall, in accordance with domestic law and without delay, inform the organisation or the authority sharing the information of the follow-up given to this communication.
- 3 Each Party shall explore possible ways of developing or enhancing co-operation and exchange of information in the context of the fight against illegal sports betting as set out in Article 11 of this Convention.

Article 13 – National platform

- 1 Each Party shall identify a national platform addressing manipulation of sports competitions. The national platform shall, in accordance with domestic law, inter alia:
 - a serve as an information hub, collecting and disseminating information that is relevant to the fight against manipulation of sports competitions to the relevant organisations and authorities;
 - b co-ordinate the fight against the manipulation of sports competitions;
 - c receive, centralise and analyse information on irregular and suspicious bets placed on sports competitions taking place on the territory of the Party and, where appropriate, issue alerts;
 - d transmit information on possible infringements of laws or sports regulations referred to in this Convention to public authorities or to sports organisations and/or sports betting operators;
 - e co-operate with all organisations and relevant authorities at national and international levels, including national platforms of other States.
- 2 Each Party shall communicate to the Secretary General of the Council of Europe the name and addresses of the national platform.

Article 14 – Personal data protection

- 1 Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that all actions against the manipulation of sports competitions comply with relevant national and international personal data protection laws and standards, particularly in the exchange of information covered by this Convention.
- 2 Each Party shall adopt such legislative or other measures as necessary to guarantee that the public authorities and organisations covered by this Convention take the requisite measures in order to ensure that, when personal data are collected, processed and exchanged, irrespective of the nature of those exchanges, due regard is given to the principles of lawfulness, adequacy, relevance and accuracy, and also to data security and the rights of data subjects.
- 3 Each Party shall provide in its laws that the public authorities and organisations covered by this Convention are to ensure that the exchange of data for the purpose of this Convention does not go beyond the necessary minimum for the pursuit of the stated purposes of the exchange.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

-
- 4 Each Party shall invite the various public authorities and organisations covered by this Convention to provide the requisite technical means to ensure the security of the data exchanged and to guarantee their reliability and integrity, as well as the availability and integrity of the data exchange systems and the identification of their users.

Chapter IV – Substantive criminal law and co-operation with regard to enforcement**Article 15 – Criminal offences relating to the manipulation of sports competitions**

- 1 Each Party shall ensure that its domestic laws enable to criminally sanction manipulation of sports competitions when it involves either coercive, corrupt or fraudulent practices, as defined by its domestic law.

Article 16 – Laundering of the proceeds of criminal offences relating to the manipulation of sports competitions

- 1 Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the conduct as referred to in Article 9, paragraphs 1 and 2, of the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (2005, CETS No. 198), in Article 6, paragraph 1 of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000) or in Article 23, paragraph 1 of the United Nations Convention against Corruption (2003), under the conditions referred to therein, when the predicate offence giving rise to profit is one of those referred to in Articles 15 and 17 of this Convention and in any event, in the case of extortion, corruption and fraud.
- 2 When deciding on the range of offences to be covered as predicate offences mentioned in paragraph 1, each Party may decide, in accordance with its domestic law, how it will define those offences and the nature of any particular elements that make them serious.
- 3 Each Party shall consider including the manipulation of sports competitions in its money laundering prevention framework by requiring sports betting operators to apply customer due diligence, record keeping and reporting requirements.

Article 17 – Aiding and abetting

- 1 Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally, the aiding and abetting of the commission of any of the criminal offences referred to in Article 15 of this Convention.

Article 18 – Corporate liability

- 1 Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure that legal persons can be held liable for offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention, committed for their benefit by any natural person, acting either individually or as a member of an organ of the legal person, who has a leading position within the legal person, based on:
- a a power of representation of the legal person;
 - b the authority to take decisions on behalf of the legal person;
 - c the authority to exercise control within the legal person.
- 2 Subject to the legal principles of the Party, the liability of a legal person may be criminal, civil or administrative.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

-
- 3 Other than in the cases already provided for in paragraph 1, each Party shall take the necessary measures to ensure that a legal person can be held liable when lack of supervision or control by a natural person referred to in paragraph 1 has made possible the commission of an offence referred to in Articles 15 to 17 of this Convention for the benefit of that legal person by a natural person acting under its authority.
 - 4 Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of the natural persons who have committed the offence.

Chapter V – Jurisdiction, criminal procedure and enforcement measures**Article 19 – Jurisdiction**

- 1 Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to establish jurisdiction over the offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention where that offence is committed:
 - a in its territory; or
 - b on board a ship flying its flag; or
 - c on board an aircraft registered under its law; or
 - d by one of its nationals or by a person habitually residing in its territory.
- 2 Each State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right not to apply, or to apply only in specific cases or conditions, the rules on jurisdiction laid down in paragraph 1, subparagraph d of this article.
- 3 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to establish jurisdiction over offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention in cases in which an alleged offender is present on its territory and cannot be extradited to another Party on the basis of his or her nationality.
- 4 When more than one Party claims jurisdiction over an alleged offence referred to in Articles 15 to 17 of this Convention, the Parties involved shall, where appropriate, consult each other with a view to determining the most appropriate jurisdiction for the purposes of prosecution.
- 5 Without prejudice to the general rules of international law, this Convention does not exclude any criminal, civil and administrative jurisdiction exercised by a Party in accordance with its domestic law.

Article 20 – Measures to secure electronic evidence

- 1 Each Party shall adopt legislative or other measures to secure electronic evidence, inter alia through the expedited preservation of stored computer data, expedited preservation and disclosure of traffic data, production orders, search and seizure of stored computer data, real-time collection of traffic data and the interception of content data, in accordance with its domestic law, when investigating offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention.

Article 21 – Protection measures

- 1 Each Party shall consider adoption of such legal measures as may be necessary to provide effective protection for:

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

-
- a persons who provide, in good faith and on reasonable grounds, information concerning offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention or otherwise co-operate with the investigating or prosecuting authorities;
 - b witnesses who give testimony concerning these offences;
 - c when necessary, members of the family of persons referred to in sub-paragraphs a and b.

Chapter VI – Sanctions and measures**Article 22 – Criminal sanctions against natural persons**

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention, when committed by natural persons, are punishable by effective, proportionate and dissuasive sanctions, including monetary sanctions, taking account of the seriousness of the offences. These sanctions shall include penalties involving deprivation of liberty that may give rise to extradition, as defined by domestic law.

Article 23 – Sanctions against legal persons

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that legal persons held liable in accordance with Article 18 are subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions, including monetary sanctions and possibly other measures such as:
 - a a temporary or permanent disqualification from exercising commercial activity;
 - b placement under judicial supervision;
 - c a judicial winding-up order.

Article 24 – Administrative sanctions

- 1 Each Party shall adopt, where appropriate, such legislative or other measures in respect of acts which are punishable under its domestic law as may be necessary to punish infringements established in accordance with this Convention by effective, proportionate and dissuasive sanctions and measures following proceedings brought by the administrative authorities, where the decision may give rise to proceedings before a court having jurisdiction.
- 2 Each Party shall ensure that administrative measures are applied. This may be done by the betting regulatory authority or the other responsible authority or authorities, in accordance with its domestic law.

Article 25 – Seizure and confiscation

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures, in accordance with domestic law, to permit seizure and confiscation of:
 - a the goods, documents and other instruments used, or intended to be used, to commit the offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention;
 - b the proceeds of those offences, or property of a value corresponding to those proceeds.

Chapter VII – International co-operation in judicial and other matters**Article 26 – Measures with a view to international co-operation in criminal matters**

- 1 The Parties shall co-operate with each other, in accordance with the provisions of this Convention and in accordance with the relevant applicable international and regional instruments and arrangements agreed on the basis of uniform or reciprocal legislation and with their domestic law, to the widest extent possible for the purposes of investigations, prosecutions and judicial proceedings concerning the offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention, including seizure and confiscation.
- 2 The Parties shall co-operate to the widest extent possible, in accordance with the relevant applicable international, regional and bilateral treaties on extradition and mutual assistance in criminal matters and in accordance with their domestic law, concerning the offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention.
- 3 In matters of international co-operation, whenever dual criminality is considered to be a requirement, it shall be deemed to have been fulfilled, irrespective of whether the laws of the requested State place the offence within the same category of offence or use the same term to denominate the offence as the requesting State, if the conduct underlying the offence in respect of which legal mutual assistance or extradition is requested is a criminal offence under the laws of both Parties.
- 4 If a Party that makes extradition or mutual legal assistance in criminal matters conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition or legal assistance in criminal matters from a Party with which it has no such treaty, it may, acting in full compliance with its obligations under international law and subject to the conditions provided for by its own domestic law, consider this Convention to be the legal basis for extradition or mutual legal assistance in criminal matters in respect of the offences referred to in Articles 15 to 17 of this Convention.

Article 27 – Other international co-operation measures in respect of prevention

- 1 Each Party shall endeavour to integrate, where appropriate, the prevention of and the fight against the manipulation of sports competitions into assistance programmes for the benefit of third States.

Article 28 – International co-operation with international sports organisations

- 1 Each Party, in accordance with its domestic law, shall co-operate with international sports organisations in the fight against the manipulation of sports competitions.

Chapter VIII – Follow up**Article 29 – Provision of information**

- 1 Each Party shall forward to the Secretary General of the Council of Europe, in one of the official languages of the Council of Europe, all relevant information concerning legislative and other measures taken by it for the purpose of complying with the terms of this Convention.

Article 30 – Convention Follow-up Committee

- 1 For the purposes of this Convention, the Convention Follow-up Committee is hereby set up.
- 2 Each Party may be represented on the Convention Follow-up Committee by one or more delegates, including representatives of public authorities responsible for sport, law-enforcement or betting regulation. Each Party shall have one vote.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

- 3 The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, as well as other relevant Council of Europe intergovernmental committees, shall each appoint a representative to the Convention Follow-up Committee in order to contribute to a multisectoral and multidisciplinary approach. The Convention Follow-up Committee may, if necessary, invite, by unanimous decision, any State which is not a Party to the Convention, any international organisation or body, to be represented by an observer at its meetings. Representatives appointed under this paragraph shall participate in meetings of the Convention Follow-up Committee without the right to vote.
- 4 Meetings of the Convention Follow-up Committee shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe. Its first meeting shall be held as soon as reasonably practicable, and in any case within one year after the date of entry into force of the Convention. It shall subsequently meet whenever a meeting is requested by at least one third of the Parties or by the Secretary General.
- 5 Subject to the provisions of this Convention, the Convention Follow-up Committee shall draw up and adopt by consensus its own rules of procedure.
- 6 The Convention Follow-up Committee shall be assisted by the Secretariat of the Council of Europe in carrying out its functions.

Article 31 – Functions of the Convention Follow-up Committee

- 1 The Convention Follow-up Committee is responsible for the follow-up to the implementation of this Convention.
- 2 The Convention Follow-up Committee shall adopt and modify the list of sports organisations referred to in Article 3.2, while ensuring that it is published in an appropriate manner.
- 3 The Convention Follow-up Committee may, in particular:
 - a make recommendations to the Parties concerning measures to be taken for the purposes of this Convention, in particular with respect to international co-operation;
 - b where appropriate, make recommendations to the Parties, following the publication of explanatory documentation and, after prior consultations with representatives of sports organisations and sports betting operators, in particular on:
 - the criteria to be met by sports organisations and sports betting operators in order to benefit from the exchange of information referred to in Article 12.1 of this Convention;
 - other ways aimed at enhancing the operational co-operation between the relevant public authorities, sports organisations and betting operators, as mentioned in this Convention;
 - c keep relevant international organisations and the public informed about the activities undertaken within the framework of this Convention;
 - d prepare an opinion to the Committee of Ministers on the request of any non-member State of the Council of Europe to be invited by the Committee of Ministers to sign the Convention in pursuance of Article 32.2.
- 4 In order to discharge its functions, the Convention Follow-up Committee may, on its own initiative, arrange meetings of experts.
- 5 The Convention Follow-up Committee, with the prior agreement of the Parties concerned, shall arrange visits to the Parties.

Chapter IX – Final provisions**Article 32 – Signature and entry into force**

- 1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, the other States Parties to the European Cultural Convention, the European Union and the non-member States which have participated in its elaboration or enjoying observer status with the Council of Europe.
- 2 This Convention shall also be open for signature by any other non-member State of the Council of Europe upon invitation by the Committee of Ministers. The decision to invite a non-member State to sign the Convention shall be taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, and by a unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee of Ministers, after consulting the Convention Follow-up Committee, once established.
- 3 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
- 4 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which five signatories, including at least three member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraphs 1, 2 and 3.
- 5 In respect of any signatory State or the European Union which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraphs 1, 2 and 3.
- 6 A Contracting Party which is not a member of the Council of Europe shall contribute to the financing of the Convention Follow-up Committee in a manner to be decided by the Committee of Ministers after consultation with that Party.

Article 33 – Effects of the Convention and relationship with other international instruments

- 1 This Convention does not affect the rights and obligations of Parties under international multilateral conventions concerning specific subjects. In particular, this Convention does not alter their rights and obligations arising from other agreements previously concluded in respect of the fight against doping and consistent with the subject and purpose of this Convention.
- 2 This Convention supplements in particular, where appropriate, applicable multilateral or bilateral treaties between the Parties, including the provisions of:
 - a the European Convention on Extradition (1957, ETS No. 24);
 - b the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (1959, ETS No. 30);
 - c the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (1990, ETS No. 141);
 - d The Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (2005, CETS No. 198).

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

-
- 3 The Parties to the Convention may conclude bilateral or multilateral treaties with one another on the matters dealt with in this Convention in order to supplement or strengthen the provisions thereof or to facilitate the application of the principles embodied therein.
 - 4 If two or more Parties have already concluded a treaty on the matters dealt with in this Convention or have otherwise established relations in respect of such matters, they shall also be entitled to apply that treaty or to regulate those relations accordingly. However, when Parties establish relations in respect of the matters dealt with in this Convention other than as provided for therein, they shall do so in a manner that is not inconsistent with the Convention's objectives and principles.
 - 5 Nothing in this Convention shall affect other rights, restrictions, obligations and responsibilities of Parties.

Article 34 – Conditions and safeguards

- 1 Each Party shall ensure that the establishment, implementation and application of the powers and procedures provided for in Chapters II to VII are subject to conditions and safeguards provided for under its domestic law, which shall provide for the adequate protection of human rights and liberties, including rights arising pursuant to obligations it has undertaken under the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the 1966 United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, and other applicable international human rights instruments, and which shall incorporate the principle of proportionality into its domestic law.
- 2 Such conditions and safeguards shall, as appropriate in view of the nature of the procedure or power concerned, *inter alia* include judicial or other independent supervision, grounds justifying the application, as well as the limitation of the scope and the duration of such power or procedure.
- 3 To the extent that it is consistent with the public interest, in particular the sound administration of justice, each Party shall consider the impact of the powers and procedures in these chapters upon the rights, responsibilities and legitimate interests of third parties.

Article 35 – Territorial application

- 1 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.
- 2 Each Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings. In respect of such a territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the declaration by the Secretary General.
- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

Article 36 – Federal clause

- 1 A federal State may reserve the right to assume obligations under Chapters II, IV, V and VI of this Convention consistent with its fundamental principles governing the relationship between its central government and constituent States or other similar territorial entities, provided that it is still able to co-operate under Chapters III and VII.
- 2 When making a reservation under paragraph 1, a federal State may not apply the terms of such reservation to exclude or substantially diminish its obligations to provide for the measures set out in Chapters III and VII. Overall, it shall provide for a broad and effective enforcement capability with respect to those measures.
- 3 With regard to the provisions of this Convention, the application of which comes under the jurisdiction of each constituent States or other similar territorial entities that are not obliged by the constitutional system of the federation to take legislative measures, the federal government shall inform the competent authorities of such States of the said provisions with its favourable opinion, encouraging them to take appropriate action to give them effect.

Article 37 – Reservations

- 1 By a written notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe, any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, declare that it avails itself of the reservations provided for in Article 19, paragraph 2 and in Article 36, paragraph 1. No other reservation may be made.
- 2 A Party that has made a reservation in accordance with paragraph 1 may wholly or partially withdraw it by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. Such withdrawal shall take effect on the date of receipt of such notification by the Secretary General. If the notification states that the withdrawal of a reservation is to take effect on a date specified therein, and such date is later than the date on which the notification is received by the Secretary General, the withdrawal shall take effect on that later date.
- 3 A Party that has made a reservation shall withdraw such reservation, in whole or in part, as soon as circumstances so permit.
- 4 The Secretary General of the Council of Europe may periodically ask Parties that have made one or more reservations for details about the prospects of withdrawal of such reservation(s).

Article 38 – Amendments

- 1 Amendments to articles of this Convention may be proposed by any Party, the Convention Follow-up Committee or the Committee of Ministers of the Council of Europe.
- 2 Any proposal for an amendment shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe and forwarded by him or her to the Parties, the member States of the Council of Europe, non-member States having participated in the elaboration of this Convention or enjoying observer status with the Council of Europe, the European Union, any State having been invited to sign this Convention and the Convention Follow-up Committee at least two months before the meeting at which it is to be considered. The Convention Follow-up Committee shall submit to the Committee of Ministers its opinion on the proposed amendment.
- 3 The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and any opinion submitted by the Convention Follow-up Committee and may adopt the amendment by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

-
- 4 The text of any amendment adopted by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 3 of this article shall be forwarded to the Parties for acceptance.
 - 5 Any amendment adopted in accordance with paragraph 3 of this article shall come into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after all Parties have informed the Secretary General of their acceptance thereof following their respective internal procedures.
 - 6 If an amendment has been adopted by the Committee of Ministers, but has not yet entered into force in accordance with paragraph 5, a State or the European Union may not express their consent to be bound by the Convention without accepting at the same time the amendment.

Article 39 – Settlement of disputes

- 1 The Convention Follow-up Committee, in close co-operation with the relevant Council of Europe intergovernmental committees shall be kept informed of any difficulties regarding the interpretation and application of this Convention.
- 2 In the event of a dispute between Parties as to the interpretation or application of this Convention, they shall seek a settlement of the dispute through negotiation, conciliation or arbitration, or any other peaceful means of their choice.
- 3 The Committee of Ministers of the Council of Europe may establish settlement procedures which may be used by the Parties to a dispute, subject to their consent.

Article 40 – Denunciation

- 1 Each Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- 2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 41 – Notification

- 1 The Secretary General of the Council of Europe shall notify the Parties, the member States of the Council of Europe, the other States Parties to the European Cultural Convention, the non-member States having participated in the elaboration of this Convention or enjoying observer status with the Council of Europe, the European Union, and any State having been invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 32, of:
 - a any signature;
 - b the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
 - c any date of entry into force of this Convention in accordance with Article 32;
 - d any reservation and any withdrawal of a reservation made in accordance with Article 37;
 - e any declaration made in accordance with Articles 9 and 13;
 - f any other act, notification or communication relating to this Convention.

CETS 215 – Manipulation of Sports Competition, 18.IX.2014

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done in Magglingen/Macolin, this 18th day of September 2014, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention or enjoy observer status with the Council of Europe, to the European Union and to any State invited to sign this Convention.

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. Brottstatlag. 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]