

En omreglerad spelmarknad

Del 1

Betänkande av Spellicensutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:30

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

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

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

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

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

För förslagets fel och brister svarar utredaren ensam.

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

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

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Strängnäs i mars 2017

Håkan Hallstedt

*/Maria Wennerberg Sedigh
/Karolina Gustafsson*

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

Särskild utredare

Generaldirektör Håkan Hallstedt

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

Johan Röhr, chefsjurist vid Lotteriinspektionen

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

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

Frida-Louise Göransson, kansliråd vid Statsrådsberedningen/EUK

Ulrika Persson, rättssakkunnig vid Utrikesdepartementet/RS

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

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

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

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

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

Elisabeth Sheikh, kansliråd vid Finansdepartementet/SKA S1

Ulf Olovsson, kansliråd vid Finansdepartementet/SKA S2

Thomas Sundqvist, ämnesråd vid Finansdepartementet/SKA SE

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

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

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

Sekreterare

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

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

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

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

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

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

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

Inledning

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

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

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

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

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

Uppdraget och problemen med nuvarande reglering

Uppdraget

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

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

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

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

Problemen

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

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

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

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

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

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

Marknaden

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

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

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

Nuvarande trend

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

Utgångspunkter för och syftet med en ny spelreglering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marknadsuppdelningen

Enligt betänkandet kommer fördelningen av marknaden se ut enligt följande:

Onlinespelsföretag, Svenska Spels konkurrensdel och ATG

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

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

Svenska Spels exklusiva rättigheter m.m.

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

Det allmännyttiga föreningslivet

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

Följande bild från kapitel 27 i betänkandet åskådliggör marknadsuppdelningen.

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

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

Varför denna indelning och vad betyder den för respektive sektor?

Onlinespelsföretag

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

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

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

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

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

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

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

Svenska Spel – konkurrensdel och exklusiva rättigheter m.m.

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

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

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

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

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

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

Särskilt om Svenska Spels exklusiva rättigheter m.m.

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

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

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

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

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

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

Hästvadhållning och ATG

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

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

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

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

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

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

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

Det allmännyttiga föreningslivet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Landbaserat kommersiellt spel m.m.

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

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

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

Uppdelningen av Svenska Spel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utformningen av licenssystemet

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

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

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

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

De krav som utredningen föreslår ska ställas på sökanden är

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

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

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

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

Spelmyndigheten

Utredningen föreslår att Lotteriinspektionen byter namn till Spelmyndigheten.

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

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

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

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

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

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

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

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

Spelformer och risk, spelansvarsåtgärder och självavstängningsregister

Om riskvärdering

Utredningen belyser sambanden mellan spelform och risken att utveckla spelberoende.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Spelansvarsåtgärder

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

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

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

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

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

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

Självavstängningsregister

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

Marknadsföring

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vinståterbetalning, skatt och licensavgifter

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

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

Vinståterbetalning

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

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

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

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

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

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

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

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

Skattesats och kanalisering

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

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

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

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

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

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

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

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

Licens- och tillsynsavgifter

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

Sanktioner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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