

Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden

Slutbetänkande av Spelmarknadsutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:77

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik 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 2020

ISBN 978-91-38-25125-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 7 juni 2018 (dir. 2018:47) att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda några centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden som inte slutbehandlades i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2020.

Som särskild utredare förordnades från och med den 1 oktober 2018 f.d. riksdagsledamoten Anna-Lena Sörenson.

Den 25 april 2019 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 2019:18), enligt vilket utredningen även fick i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel. Genom tilläggsdirektiv den 16 juli 2020 (dir. 2020:77) förlängdes tiden för uppdragets redovisning till den 16 december 2020, utom för den del av uppdraget som avser finansiering av hästnäringen som skulle redovisas senast den 31 oktober 2020.

Under utredningstiden har regeringen även beslutat att till utredningen överlämna dels en skrivelse från företrädare för Folkspel Ideell förening, IOGT-NTO/Miljonlotteriet och Kombispiel i Sverige AB med begäran om att ändringar ska göras i 16 kap. spellagen (Fi2019/01572/OU), dels Konsumentverkets rapport om konsumentskyddet vid lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel (Fi2019/03306/KO).

Utredningen har antagit namnet Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03).

Den del av uppdraget som avser finansieringen av hästnäringen redovisades genom delbetänkandet *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden* (SOU 2020:64) den 29 oktober 2020.

De som har deltagit i arbetet med detta slutbetänkande framgår av nästa sida.

Härmed överlämnas slutbetänkandet *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden* (SOU 2020:77). Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i december 2020

Anna-Lena Sörenson

/Jenny Ludvigsson
Fredrik Sandström

Förteckning över vilka som deltagit i utredningens arbete med slutbetänkandet

Experter (samtliga fr.o.m. den 1 november 2018 om inte annat anges)

Björn Axelsson, sakkunnig vid Konkurrensverket

Gustaf Hoffstedt, generalsekreterare för Branschföreningen för Onlinespel (BOS)

Mattias Hjelmberg, intressepolitiskt sakkunnig vid Riksidrottsförbundet

Anna Jansson, enhetschef vid Folkhälsomyndigheten

Helene Karlsson, rättssakkunnig vid Finansdepartementet (t.o.m. 16 februari 2020)

Eva Kaspersson, ämnesråd vid Näringsdepartementet

Mikael Lindman, kansliråd vid Socialdepartementet

Erik Murray, kansliråd vid Näringsdepartementet

Jenny Nilzon, verkställande direktör för Spelbranschens Riksorganisation (SPER)

Ulf Olovsson, kansliråd vid Finansdepartementet

Fredrik Sandström, departementssekreterare vid Finansdepartementet (t.o.m. 18 augusti 2019)

Christina Skogh, departementssekreterare vid Finansdepartementet

Johan Röhr, chefsjurist vid Spelinspektionen

Hélène Westholm, dåvarande kansliråd vid Näringsdepartementet (t.o.m. 31 januari 2019)

Daniel Zerea, departementssekreterare vid Finansdepartementet

Zlata Tuco, dåvarande rättssakkunnig numera kansliråd vid Justitiedepartementet (fr.o.m. 1 januari 2019)

Jens Schlyter, kansliråd vid Näringsdepartementet (fr.o.m. 1 februari 2019)

Andreas Prochazka, dåvarande enhetschef vid Konsumentverket numera universitetsadjunkt vid Karlstad Universitet (fr.o.m. 29 april 2019)

Ullalena Haeggman, kansliråd vid Socialdepartementet
(fr.o.m. 29 april 2019 t.o.m. 31 maj 2020)

Erika Borgny, ämnesråd vid Socialdepartementet
(fr.o.m. 1 juni 2020)

Benny Lindholm, rättssakkunnig vid Finansdepartementet
(fr.o.m. 17 februari 2020)

Politisk referensgrupp (samtliga fr.o.m. den 2 september 2019)

Per Lodenius, Centerpartiet

Anna Wallentheim, Socialdemokraterna

Jonas Andersson, Sverigedemokraterna

Vasiliki Tsouplaki, Vänsterpartiet

Arman Teimouri, Liberalerna

Roland Utbult, Kristdemokraterna

John Weinerhall, Moderaterna

Agneta Börjesson, Miljöpartiet

Sekreterare

Susanne Ellegård (huvudsekreterare fr.o.m. 1 november 2018
t.o.m. 12 maj 2019)

Jenny Ludvigsson (huvudsekreterare fr.o.m. 19 augusti 2019)

Daniel Rinder (sekreterare fr.o.m. 15 november 2018 t.o.m. 29 februari 2020)

Fredrik Sandström (sekreterare 50 procent fr.o.m. 19 augusti 2019
t.o.m. 29 november 2020)

Ingrid Strömberg (sekreterare fr.o.m. 1 januari 2020
t.o.m. 30 juni 2020)

Övriga

Lisa Emanuelsson (anställd av Finansdepartementet sommaren 2020
och arbetade under denna period 50 procent i utredningen)

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	27
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden	37
1.2 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)	38
1.3 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	39
1.4 Förslag till förordning om ändring i spelförordningen (2018:1475)	46
1.5 Förslag till förordning om ändring av förordning (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen.....	49
Del I. Inledning	
2 Utredningens uppdrag och arbete	53
2.1 Utredningens uppdrag.....	53
2.2 Arbetet med slutbetänkandet.....	54
2.3 Betänkandets disposition.....	54

3	Omregleringen av spelmarknaden	57
4	Den svenska spelmarknaden efter omregleringen	59
4.1	Statskontorets utvärdering.....	59
4.2	Särskilda åtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19	62
Del II Vissa marknadsfrågor		
5	Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen	65
5.1	Utredningens uppdrag	65
5.2	Bakgrund.....	65
5.3	Svenska Spels omstrukturering.....	67
5.3.1	Koncernstrukturen före omregleringen m.m.....	67
5.3.2	Koncernstrukturen efter omregleringen m.m.....	68
5.3.3	Andra vidtagna separationsåtgärder med anledning av omregleringen.....	70
5.4	Svenska Spels roll på spelmarknaden efter uppdelningen	70
5.5	Konkurrensverkets ärende Dnr 128/2019 (klagomål mot Svenska Spel).....	72
5.6	Överväganden och bedömning.....	74
6	Idrottens finansiering	79
6.1	Utredningens uppdrag	79
6.2	Idrottens finansiering.....	79
6.2.1	Idrottsrörelsen och idrottspolitiken	79
6.2.2	Tidigare finansiering från spel.....	81
6.2.3	Idrottsrörelsens finansiering efter omregleringen.....	82
6.3	Alternativa finansieringsmodeller för idrott och sport.....	84
6.3.1	Inledning.....	84
6.3.2	Upphovsrättsligt skydd av sportevenemang	84

6.3.3	Särskilda regleringar av sportens rättigheter i några länder	85
6.3.4	Några utgångspunkter gällande utformningen av en finansieringsmodell för idrotten	89
6.4	Överväganden och bedömning	92
7	Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel.....	97
7.1	Utredningens uppdrag.....	97
7.2	Kanaliseringen	97
7.2.1	Befintliga verktyg i spellagen, spelförordningen och inkomstskattelagen.....	97
7.2.2	Kanaliseringen efter omregleringen av spelmarknaden	98
7.2.3	Internationell utblick	101
7.3	Överväganden och förslag.....	103
7.3.1	Behovet av ytterligare åtgärder	103
7.4	Tillstånd för spelprogramvara	107
7.4.1	Tidigare utredningar – Spellicensutredningens förslag.....	107
7.4.2	Skulle ett tillståndskrav för hantering av spelprogramvara öka kanaliseringen?	108
7.4.3	Allmänna utgångspunkter för regleringen	112
7.4.4	Programvara och aktörer som ska omfattas.....	113
7.4.5	Förutsättningar för tillstånd	115
7.4.6	Krav på tillståndshavare.....	116
7.4.7	Krav på licenshavare	117
7.4.8	Tillsyn och sanktioner.....	117
7.4.9	Avgifter, ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	118
7.4.10	Tillstandsregleringen är förenlig med EU-rätten	119
7.5	Främjandeförbud	121
7.6	Förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar	123
7.6.1	AV-direktivet och tidigare överväganden	123

7.6.2	Spellagens hänvisning till radio- och tv-lagen bör tas bort	125
7.6.3	Videodelningsplattformar bör omfattas av förbudet	126

Del III Åtgärder för att minska skadeverkningar av spel

8	Riskklassificering av spel.....	131
8.1	Bakgrund.....	131
8.2	Riskbedömningsinstrument.....	132
8.3	Folkhälsomyndighetens riskklassificering av spel.....	133
8.4	Överväganden och förslag	134
9	Ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och en effektivare tillsyn.....	137
9.1	Utredningens uppdrag	137
9.2	Marknadsföring av spel – gällande rätt.....	138
9.2.1	15 kap. spellagen.....	138
9.2.2	Måttfullhetskravet.....	139
9.2.3	Spelförordningen.....	142
9.2.4	Marknadsföringslagen.....	142
9.3	Särskild måttfullhet	144
9.3.1	Inledning.....	144
9.3.2	Marknadsföring av alkohol – gällande rätt	144
9.4	Domstolspraxis.....	148
9.4.1	Inledning.....	148
9.4.2	Konsumentombudsmannen ./.. Elec Games Limited (Ninja Casino)	149
9.4.3	Konsumentombudsmannen ./.. AG Communications.....	151
9.5	Konsumentverkets tillsynsarbete avseende spelreklam	154
9.6	Självreglering inom spelområdet	156
9.6.1	Allmänt om självreglering.....	156
9.6.2	Sper och BOS riktlinjer	156

9.6.3	Sveriges Annonsörer	157
9.6.4	ICC och RO/RON.....	157
9.6.5	Tidningsbranschen	158
9.6.6	Tv-branschen	158
9.6.7	Radiobolagen	159
9.6.8	Utomhusbolagen	160
9.6.9	Digitala medier	161
9.6.10	Andra åtgärder eller policys från enskilda aktörer	162
9.7	Internationell utblick.....	163
9.7.1	Danmark	163
9.7.2	Storbritannien.....	165
9.7.3	Italien.....	166
9.7.4	Belgien.....	167
9.7.5	Spanien	168
9.7.6	Nederländerna	169
9.8	Spelreklam och spelproblem	169
9.8.1	Problem med spel om pengar – några begrepp....	169
9.8.2	Spelproblem i Sverige	171
9.8.3	Spelreklamens utveckling i siffror	172
9.8.4	Kort om spelforskning och spelreklam.....	174
9.9	Överväganden och förslag.....	176
9.9.1	Riskklassificering av spel bör få genomslag vid regleringen av marknadsföring av spel	176
9.9.2	Bör ett krav på särskild måttfullhet införas?.....	177
9.9.3	Begränsning av omfattningen av marknadsföring av vissa spelprodukter i särskilt påträngande medier	181
9.9.4	Bör informationsskyldigheten i spellagen utökas till att även omfatta sannolikheten att vinna?	192
9.9.5	Konsekvenserna av ett totalt förbud mot marknadsföring av spel.....	195
9.9.6	Konsekvenser av ett partiellt förbud	197
9.10	En effektivare tillsyn av marknadsföring av spel.....	198
9.10.1	Spellagens systematik avseende tillsyn.....	198
9.10.2	Ett delat tillsynsansvar	199

9.11	Sanktionssystemet	200
9.11.1	Spelinspektionens sanktionsmöjligheter	200
9.11.2	Konsumentverkets sanktionsmöjligheter	201
9.11.3	Skillnaden mellan Spelinspektionens och Konsumentverkets sanktionsmöjligheter	201
9.11.4	Marknadsstörningsavgift	201
9.12	Överväganden och förslag	203
9.12.1	Bör Konsumentverket få tillgång till spellagens administrativa sanktioner?	203
9.12.2	Tidigare överväganden	204
9.12.3	Bör någon bestämmelse i 15 kap. spellagen kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift?	205
9.12.4	Behövs ändringar i sekretessregleringen för genomförandet av en effektivare tillsyn?	207
10	Värdeautomater	209
10.1	Utredningens uppdrag	209
10.2	Värdeautomaters ställning på spelmarknaden	210
10.3	Gällande rätt	214
10.4	Internationell utblick	219
10.5	Överväganden och förslag	222
11	Andra åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel.....	231
11.1	Utredningens uppdrag	231
11.2	Gällande rätt	231
11.3	Några utgångspunkter.....	233
11.4	Överväganden och bedömning.....	234

Del IV Andra åtgärder som kan stärka omregleringen

12	Inledning.....	241
12.1	Några utgångspunkter för utredningens överväganden	241
13	Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden.....	243
13.1	Behovet av att kunna följa utvecklingen på spelmarknaden	243
13.2	Gällande rätt	244
13.3	Spellicensutredningens förslag.....	245
13.4	Några myndigheters anknytande uppdrag samt arbetet med att utveckla ett nationellt uppföljningssystem på spelområdet	246
13.5	Överväganden och förslag.....	249
13.5.1	En ny uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden.....	249
13.5.2	En ny lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden.....	250
13.5.3	Uppgiftsskyldighetens räckvidd.....	251
13.5.4	Förelägganden och bemyndigande	253
13.5.5	Överklagbarhet	254
13.5.6	Sekretess.....	254
13.5.7	Spelinspektionens uppgift förtydligas.....	255
14	Ökad flexibilitet i de tekniska kraven	257
14.1	Bakgrund	257
14.2	Gällande rätt och utvecklingen sedan omregleringen.....	257
14.3	Överväganden och förslag.....	259
15	Licensers giltighet vid prövning av förnyad licens.....	261
15.1	Bakgrund och gällande rätt.....	261
15.2	Reglering på några andra områden.....	262

15.3	Överväganden och förslag	263
16	Anpassade regler om bonuserbjudanden	265
16.1	Gällande rätt	265
16.2	Bonusbegreppet	266
16.3	De allmännyttiga organisationernas synpunkter om bonusregleringen	269
16.4	Överväganden och förslag	270
17	Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel	275
17.1	Bakgrund	275
17.2	Konsumentverkets rapport	275
17.3	Rapport till EU-parlamentet om loot-lådor	277
17.4	PEGI-systemet och andra branschåtgärder	278
17.5	Överväganden och bedömning	279
Del V Övriga frågor		
18	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	287
18.1	Ikraftträdande	287
18.2	Övergångsbestämmelser	288
19	Konsekvenser	289
19.1	Inledning	289
19.2	Åtgärder för att stänga ute olicensierade aktörer	290
19.2.1	Tillstånd för spelprogramvara	290
19.2.2	Främjandeförbudet	293
19.2.3	Bestämmelsen i 15 kap. 6 §	293
19.3	Minska skadeverkningarna av spel	294
19.3.1	Riskklassificering av spel	294

19.3.2	Ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och en effektivare tillsyn	294
19.3.3	Värdeautomater	298
19.4	Andra åtgärder som kan stärka omregleringen	299
19.4.1	Ökande möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden	299
19.4.2	Licensers giltighet vid prövning av förnyad licens	301
19.4.3	Anpassade regler om bonuserbjudanden	302
20	Författningskommentar	303
20.1	Förslaget till lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden	303
20.2	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)	305
20.3	Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	306
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:47	317
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:18	327
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:77	331

Sammanfattning

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

Vissa marknadsfrågor

Svenska Spels anpassning efter omregleringen

Ett av utredningens uppdrag har varit att göra en uppföljning av hur Svenska Spel anpassat sin verksamhet till de nya reglerna i spellagen och överväga vilka eventuella ytterligare åtgärder som bedöms nödvändiga för att bolagets omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt. Enligt spellagen får ett bolag som har licens för statligt spel inte samtidigt ha licens för spel inom den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden. Svenska Spel har omstrukturerat sin verksamhet med anledning av omregleringen och vidtagit vissa åtgärder för att separera de bolag som har licens för spel förbehållet staten från det bolag som agerar på den konkurrensutsatta delen av mark-

naden. Fortsatt används dock huvudvarumärket av såväl bolagen som har licens för statligt spel som av Sport & Casino AB, dvs. den del av koncernen som verkar inom den konkurrensutsatta delen av marknaden, vilket skulle kunna vara problematiskt i konkurrens-hänseende. Frågan har nyligen varit föremål för bedömning hos Konkurrensverket som efter utredning dock inte fann skäl att prioritera en fortsatt utredning av frågan om användningen av huvudvarumärket utgör en överträdelse av konkurrensrätten. I likhet med Konkurrensverket konstaterar utredningen att det på ett översiktligt plan verkar som att konkurrenter till Svenska Spel har kunnat etablera sig väl på den omreglerade marknaden. Över 70 bolag har licens på den konkurrensutsatta delen av marknaden varav några bolag, utöver Svenska Spel, har relativt stora marknadsandelar inom segmenten kommersiellt onlinespel och sportvadhållning. Då kort tid har förflutit sedan Konkurrensverkets beslutet meddelades och då det inte framkommit något som tyder på att marknadsförhållandena skulle ha förändrats i något avgörande hänseende sedan dess ser utredningen inte skäl, i ljuset av Konkurrensverkets granskning, att ifrågasätta att den omstrukturering av Svenska Spel som utförts är förenlig med gällande rätt. Eftersom omregleringens effekter på konkurrensen kan ta tid är det dock enligt utredningen angeläget att staten framöver är uppmärksam på utvecklingen på marknaden, exempelvis vad gäller användning av gemensamma resurser såsom huvudvarumärket.

Finansieringen av idrottsrörelsen efter omregleringen

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om den finansieringsmodell som föreslås för hästnäringen, eller någon annan lämplig modell, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt och om en sådan modell kan införas, lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder. I delbetänkandet Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:64), kom utredningen fram till att det inte var motiverat att införa en marknadsavgift för hästvadhållning. När det gäller frågan om finansieringen av idrottsrörelsen konstaterar utredningen att idrottens intäkter från spelbolag i form av sponsring har ökat efter omregleringen av spelmarknaden. Utred-

ningens internationella utblick visar att vissa länder, däribland Frankrike, har infört särskilda lagreglerade upphovsrättsliknande rättigheter för inhemsk idrott och sport. Syftet med dessa har delvis varit att ge sportens organisationer en laglig rätt att kunna förhandla om ersättning om deras evenemang används som spelobjekt. Erfarenheter och utvärderingar av sådana system visar dock att de i första hand gynnar sporter och evenemang med mycket hög attraktivitet för spelaktörerna. Utredningen erfar att upp emot 90 procent av vadhållningen på den svenska spelmarknaden avser spel på utländska sportevenemang. En svensk reglering som i likhet med andra länders modeller endast skulle omfatta spel på nationella sportevenemang skulle därmed endast omfatta en liten del av nettoomsättningen på vadhållningsmarknaden. Den skulle vidare medföra att det skulle bli dyrare att spela på svensk sport jämfört med utländsk, och därmed riskera att minska konsumenters intresse för sådan vadhållning och i förlängningen svensk elitidrotts sponsorintäkter från spelbolag. Ett sådant system, som skulle materialiseras genom förhandlingar och avtal mellan sportens organisationer och spelbolag, skulle även riskera att medföra höga administrativa kostnader för sportens organisationer och för den nationella spelmyndighetens kontrollarbete. Sammantaget talar detta emot en sådan reglering. En modell som även skulle omfatta spel på idrott i andra länder skulle med dagens marknadsförhållanden innebära att upp emot 90 procent av ersättningen skulle utbetalas till utländska idrottsligor. En nationell reglering med en sådan effekt vore enligt utredningens bedömning varken lämplig eller försvarbar. Det går även att ifrågasätta varför idrott och sport skulle ha mer rätt till ersättning än andra evenemang som utgör objekt för vadhållning. Utredningen bedömer sammantaget att varken den finansieringsmodell som övervägts för hästnäringsen eller ett särskilt upphovsrättsliknande skydd för idrotten skulle vara lämpligt att införa för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt.

Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

Syftet med omregleringen av spelmarknaden var att styra spelandet i Sverige till licensierat spel. Med spellagen infördes också vissa verktyg, bl.a. varningsmeddelanden och betalningsblockering, för

att stänga ute olicensierade spelföretag från den svenska spelmarknaden. Utredningens uppdrag har varit att utreda och lämna förslag till åtgärder, utöver de som redan har införts, för att begränsa eller stänga ute illegalt spel, särskilt över internet. Utredningen bedömer att det är avgörande för reformens såväl effektivitet som legitimitet att det finns ändamålsenliga verktyg för att stänga ute olicensierade aktörer från den svenska spelmarknaden. Den så kallade kanaliseringen på den konkurrensutsatta svenska spelmarknaden har bedömts uppgå till mellan 87–89 procent 2019 med en vikande trend över året, och med betydande skillnader mellan olika spelformer. Även om effektiviteten i de befintliga verktygen i spelregleringen ännu inte fullt ut har prövats och kan värderas, bedömer utredningen att spellagen bör kompletteras med ytterligare verktyg för att stänga ute illegalt spel.

Utredningen föreslår att

- tillståndskrav införs för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara för vadhållning online och kommersiellt onlinespel i syfte att minska olicensierade spelföretags tillgång till spel,
- främjande av spel utan nödvändig licens uttryckligen förbjuds för att ge Spelinspektionen ett tydligare mandat att agera vid exempelvis marknadsföring av illegalt spel, och
- förbudet i spellagen mot att sända reklam för illegalt spel utvidgas till att gälla även för utlandsbaserade medietjänstleverantörer och sådan reklam som tillhandahålls av en leverantör av en videodelningsplattform före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program.

Åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

Utredningens uppdrag har varit att analysera hur det vikande intresset för spel på lagliga värdeautomater påverkar utbudet och skadeverkningarna av spel på värdeautomater, samt hur den utvecklingen förändrar förutsättningarna och formerna för att tillhandahålla sådant spel. Vidare har utredningen haft i uppdrag att överväga ytterligare åtgärder som vid behov kan vidtas för att minska skadeverk-

ningarna av spel, särskilt kasinospel online och spel på värdeautomater, samt att lämna förslag som ytterligare begränsar marknadsföringen av spel.

Risiklassificering av spel

Allt spel om pengar är förenat med en risk att utveckla spelproblem. Forskning och studier visar emellertid att vissa spelformer är mer riskfyllda i detta hänseende än andra. Vissa former av risiklassificering återfinns redan på olika sätt i spellagen, framför allt inom ramen för spellagens omsorgsplikt som kan sägas förutsätta någon form av risiklassificering av spelare och i reglerna om penningtvätt. Utredningen bedömer att det finns ett behov av att utveckla en modell för risiklassificering av olika spelformers risker att utveckla spelproblem utifrån en analys av spelets uppbyggnad och egenskaper. Syftet med risiklassificeringen bör dels vara att öka transparensen för spelmarknadens aktörer och konsumenter kring olika spelformers risknivå, dels att ha som underlag vid exempelvis framtagande av föreskrifter om spelansvarsåtgärder eller underlag för eventuellt framtida lagstiftningsarbete. Utredningen föreslår därför att Spelinspektionen ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för risiklassificering av olika spelformer.

Ytterligare begränsningar av marknadsföring

Kravet om måttfullhet vid marknadsföring av spel har gällt sedan 1 januari 2017. Vid antagandet av spellagen valde regeringen att överföra måttfullhetskravet i lotterilagen oförändrat till den nya lagen och framhöll behovet av att innebörden av begreppet ska utvecklas genom rättspraxis. Vad som avses med måttfull marknadsföring har hittills endast varit föremål för domstolsprövning i två fall. Utredningen har övervägt om det finns skäl att nu införa ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel. Såsom det nuvarande måttfullhetskravet har beskrivits i förarbetena och tolkats av domstol och Konsumentverket är det enligt utredningens bedömning i nuläget för tidigt att göra bedömningen att måttfullhetskravet inte är tillräckligt för att skydda sårbara grupper när det kommer till innehållet i spelreklamen.

Nuvarande regler i spellagen begränsar inte mängden spelreklam. Trots en nedgång i spelreklamsinvesteringar i traditionella medier sedan omregleringen av spelmarknaden, ligger investeringsnivåerna fortsatt på en hög nivå. Av spelreklamen i traditionella medier 2019 utgjorde mer än hälften (53 procent) reklam för onlinekasino. Detta innebär att drygt 3 miljarder kronor spenderades på reklam för onlinekasino, vilket är en spelform som endast spelas regelbundet av cirka 0,5 procent av Sveriges befolkning. Forskning visar att spelreklam påverkar de med spelproblem eller som ligger i riskzonen för spelproblem negativt och att en omfattande exponering av spelreklam för barn och unga kan bidra till en normalisering av spelande. Vidare visar forskningen att värdeautomatspel, landbaserat kasinospel (dvs. Casino Cosmopol) och kommersiellt onlinespel (dvs. i huvudsak onlinekasino) är de spelformer som i nuläget kan anses vara mest riskfyllda i ett beroendeshänseende. I syfte att begränsa mängden reklam för de mest riskfyllda spelen föreslår utredningen att reklam för sådana spel via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio (podcasts) och videodelningsplattformar ska vara förbjuden mellan kl. 06.00–21.00. Utredningen föreslår att överträdelser av den nya bestämmelsen samt överträdelser av förbudet mot att skicka direktreklam till avstängda spelare enligt 15 kap. 2 § spellagen ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

Värdeautomater

Staten har genom Svenska Spel ensamrätt på tillhandahållandet av värdeautomatspel på restauranger och i bingohallar. Trots att omsättningen på sådant spel har minskat kraftigt i takt med att onlinespelandet har ökat, bedömer utredningen att statens tillhandahållande av värdeautomatspel fortsatt fyller en funktion i att kanalisera spelandet till lagliga alternativ och därmed ur ett spelarskyddsperspektiv är relevant än i dag. Konsumentskyddet i samband med spel på värdeautomater har stärkts på senare år, bland annat till följd av skärpt reglering, nya tekniska möjligheter och ett starkt spelansvarsarbete från bolagets sida. Enligt den tillfälliga regleringen som beslutats av regeringen med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19, får den högsta förlustgränsen vid spel på värde-

automater vara 5 000 kronor per vecka. Utredningen föreslår att denna begränsning görs permanent och att regeringen efter viss tid följer upp och utvärderar effekterna av förlustgränsen för att kunna ta ställning till om gränsen bör sänkas.

Andra åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

Spelinspektionen och Konsumentverket har sedan omregleringen bedrivit en aktiv tillsyn över efterlevnaden av spellagen. Flera ärenden är fortfarande föremål för prövning i domstol. Spellagen är en ramlag och spelregleringen innehåller därför omfattande bemyndiganden till Spelinspektionen att föreskriva om mer preciserade regler samt ge vägledning som ännu inte fullt ut utnyttjats. När det gäller omsorgsplikten (14 kap. 1 § spellagen) har Spelinspektionen påbörjat ett arbete som syftar till att tydliggöra myndighetens bedömning och ge stöd och vägledning till licenshavarna avseende kraven gällande omsorgsplikt. Utredningen bedömer att omsorgsplikten är en av de viktigaste bestämmelserna i spellagen för att minska skadeverkningarna från spel. Samtidigt är den sannolikt en av de bestämmelser i spellagen som medför störst utmaningar i tillämpningen. Utredningen bedömer att en mycket viktig uppgift för Spelinspektionen nu bör vara att skapa ökad tydlighet avseende vad som krävs av licenshavarna vid tillämpning av omsorgsplikten.

Andra åtgärder som kan stärka omregleringen

I utredningsdirektiven anges att det, bl.a. till följd av vad som kommer fram i Statskontorets uppföljning av omregleringen av spelmarknaden, kan uppstå behov av att genomföra ändringar i spelregleringen. Utredningen har därför getts möjlighet att överväga och lämna förslag till andra åtgärder som behövs för att stärka genomförandet av omregleringen av spelmarknaden.

Ökad möjlighet att följa utvecklingen på spelmarknaden

Det finns i nuläget brister i tillgången till information om spelmarknaden. Utredningen bedömer att nuvarande reglering inte ger tillräckliga förutsättningar för Spelinspektionen, och i förlängningen även andra berörda myndigheter och aktörer samt regering och riksdag, att på ett ändamålsenligt sätt följa utvecklingen på spelmarknaden. Utredningen föreslår därför att en ny lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden införs som ger Spelinspektionen rätt att förelägga en licens- eller tillståndshavare att tillhandahålla uppgifter om spelets omfattning.

Ökad flexibilitet i de tekniska kraven

Spellagen omfattar olika verksamheter, från mindre fysiska lotterier och bingoaktiviteter till sådana som tillhandahåller kasino eller vadhållning, som medför skilda risker ur ett konsumentskydds- och säkerhetsperspektiv. Utredningen bedömer att det i spelregleringen saknas tillräckliga förutsättningar för Spelinspektionen att anpassa de tekniska reglerna och bedömningsförfarandena som omgärdar dessa till verksamheternas skilda förutsättningar. Utredningen föreslår därför ett tydligare bemyndigande för Spelinspektionen i det avseendet.

Licensers giltighet vid prövning av förnyad licens

Det är licenshavarens skyldighet att inkomma med en ansökan om förnyelse av licens i god tid innan licensens utgång, och i ansökan styrka att förutsättningarna för ny licens är uppfyllda. I de fall Spelinspektionens handläggningstider på grund av hög arbetsbelastning innebär att beslut om förnyelse av licens inte meddelats innan utgången av den gällande licensen, ligger dock saken utom licenshavarens kontroll. I likhet med vad som gäller i lagstiftning på vissa andra områden föreslår utredningen därför att en utgången licens under vissa förutsättningar ska gälla under tiden som Spelinspektionen prövar en ansökan om förnyad licens.

Anpassade regler om bonusar

Enligt spellagen får en bonus endast erbjudas eller lämnas vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel. Regeln infördes i syfte att skydda konsumenters hälsa sedan regeringen konstaterat att bonuserbudanden hade blivit ett attraktivt men också aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem. De lotterier som erbjuder spel för allmännyttiga ändamål har en lång historik av att erbjuda premier och rabatterade lotter vid försäljning av sina produkter och den typen av värdeerbjudanden är en del av lotteriernas affärskoncept. Den typ av spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller är generellt sett spel med låg risk att utveckla spelproblem och det har inte framkommit att de premier som många av lotterierna använt sig av under en lång tid har bidragit till ett osunt spelande. Utredningen föreslår därför att spel för allmännyttiga ändamål undantas från förbudet att erbjuda eller lämna bonus annat än vid det första speltillfället.

Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel

Lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel, särskilt så kallade loot-lådor, har uppmärksammats såväl i Sverige som internationellt på senare tid. Frågor har väckts både i Sverige och utomlands hur man från lagstiftarens sida bör se på inslag i datorspel som, åtminstone visuellt, har likheter med spel om pengar. Utredningen har varken haft i uppdrag eller tillräckliga förutsättningar för att belysa alla aspekter av hur frågan om hur lotteri- och kasinoliknande inslag i spel bör hanteras. Utredningen bedömer dock att, om ytterligare regler anses nödvändiga för att hantera dessa företeelser, Sverige i första hand bör verka för regler på EU-nivå snarare än nationellt och att i vart fall spellagen inte är lämplig hemvist för sådana regler. Det finns enligt utredningen skäl att överväga om, och i så fall hur, frågor om lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel bör inkluderas i berörda myndigheters kunskapshöjande insatser som rör spel om pengar och konsumentskydd.

Summary

On 1 January 2019 the new regulatory framework for gambling in Sweden came into effect. It replaced the earlier monopoly approach with a system of regulation based on a division of the gambling market into one part that is open to competition, chiefly comprising gambling online and betting, one part reserved for gambling for purposes in the public interest, consisting primarily of lotteries and bingo, and one part reserved for the state and mainly comprising the state casinos and gambling on token machines (Govt Bill 2017/18:220). At the same time as it presented its bill, the Government made the assessment that certain questions linked to the regulatory reform needed to be followed up and made the subject of a separate inquiry. The remit of the present Inquiry has therefore been to look into certain key market issues of this kind arising from the new regulation of the gambling market and, under supplementary terms of reference, certain matters relating to the marketing of gambling. In its interim report “Funding of the horse sector in a gambling market subject to new regulation” (SOU 2020:64), the Inquiry presented its findings on one part of its remit.

Certain market issues

Svenska Spel’s adaptation to the new regulatory framework

One of the tasks of the Inquiry has been to review how Svenska Spel has adapted its operations to the new provisions set out in the Gambling Act, and to consider what additional measures may be judged necessary to ensure that the restructuring of the company is compatible with current law. Under the Gambling Act, a company with a licence for state gambling may not concurrently hold a licence for gambling within the part of the market that is open to competition. Svenska Spel has restructured its operations in response to the new

regulatory framework and has taken certain steps to separate those companies that hold a licence for gambling reserved for the state from the company operating on the part of the market open to competition. However, its main trade mark is still used both by the companies licensed for state gambling and by Sport & Casino AB, i.e. the part of the group operating in the competitive sector of the market, which could be problematic from a competition point of view. The question was recently considered by the Swedish Competition Authority, but having looked into the matter that agency found no cause to give priority to further investigation of whether this use of the main trade mark constitutes an infringement of competition law. Like the Competition Authority, the Inquiry notes that, at a general level, competitors of Svenska Spel seem to have been able to establish themselves well on the market under the new regulatory regime. Over 70 companies hold licences on the part of the market open to competition, and a number of these, in addition to Svenska Spel, have relatively large market shares in the commercial online gambling and sports betting segments. As only a short time has elapsed since the Competition Authority announced its decision and as nothing has emerged to suggest that market conditions have changed in any decisive respect since then, the Inquiry sees no reason, in the light of the Competition Authority's review, to question whether the restructuring of Svenska Spel that has been undertaken is compatible with current law. Since it may take time for the effects of the new regulatory framework on competition to emerge, however, it is important in the view of the Inquiry that the state continues to monitor developments on the market, for example regarding the use of common resources such as Svenska Spel's main trade mark.

Funding of the sports movement following the regulatory reform

The Inquiry has been tasked with considering whether the funding model proposed for the horse sector, or some other suitable model, could be introduced to compensate the sports movement for sport being used as an object of gambling and, if such a model could be introduced, with proposing legislative changes and other necessary measures. In its interim report "Funding of the horse sector in a gambling market subject to new regulation" (SOU 2020:64), the In-

quiry concluded that the introduction of a market levy on horse-race betting was unwarranted. As for funding for the sports movement, the Inquiry notes that the movement's revenue from gambling companies through sponsorship has increased since the new regulatory framework for the gambling market was put in place. An international survey carried out by the Inquiry shows that certain countries, including France, have introduced special statutory, copyright-like rights for domestic sport. One of the aims in doing this has been to give sports organisations a legal right to negotiate payments if their events are used as objects of gambling. Experience and evaluations of such systems, however, show that they primarily benefit sports and events with a very high level of attractiveness to gambling operators. The Inquiry understands that getting on for 90 per cent of betting on the Swedish gambling market relates to foreign sporting events. A Swedish regulatory arrangement which, like those of other countries, was restricted to gambling on national sporting events would thus only include a small fraction of the net turnover of the betting market. What is more, it would make it more expensive to gamble on Swedish than on foreign sport, and thus risk reducing consumer interest in such betting and, by extension, the sponsorship revenue Swedish elite sport receives from gambling companies. Such a system, which would be established through negotiations and agreements between sports organisations and gambling companies, would also involve a risk of high administrative costs for sports organisations and for monitoring by the national gambling authority. Taken together, these factors argue against such a regulatory arrangement. A model that also covered gambling on sport in other countries would, under existing market conditions, mean that up to 90 per cent of payments would go to foreign sports leagues. In the view of the Inquiry, a national regulatory arrangement with such an effect would be neither appropriate nor defensible. It is also open to question why sport should have more of a right to financial compensation than other events that are the subject of betting. The Inquiry's overall assessment is that it would not be appropriate to introduce either the funding model that has been considered for the horse sector or special copyright-like protection for sport in order to compensate the sports movement for its events being used as an object of gambling.

Measures to exclude unlicensed gambling

The purpose of the new regulatory framework was to channel gambling in Sweden towards licensed gambling. With the Gambling Act, certain tools were indeed introduced to exclude unlicensed gambling companies from the Swedish market, including warning messages and payment blocking. As part of its remit, the Inquiry has been tasked with looking into and proposing measures, beyond those already in place, to restrict or exclude illegal gambling, especially online. The Inquiry's assessment is that it is crucial to both the efficacy and the legitimacy of the reform that effective instruments exist to exclude unlicensed operators from the Swedish gambling market. "Channelisation" – the share of gambling that takes place through licensed operators – on the Swedish gambling market that is open to competition has been estimated at between 87 and 89 per cent in 2019, with a declining trend over the year, and with considerable differences between different forms of gambling. Although the effectiveness of existing tools provided by the regulatory framework has not yet been fully tested and cannot be evaluated, the Inquiry takes the view that the provisions of the Gambling Act should be supplemented to include additional instruments to exclude illegal gambling.

The Inquiry proposes that

- a permit requirement should be introduced for the production, supply, installation or modification of gambling software for online betting and commercial online gambling, with a view to reducing the access of unlicensed gambling companies to games,
- promotion of gambling without the requisite licence should be expressly prohibited, to give the Swedish Gambling Authority a clearer mandate to act, for example in the event of marketing of illegal gambling, and
- the prohibition in the Gambling Act on broadcasting advertising for illegal gambling should be extended to include foreign-based media services providers and advertising of this kind carried by a provider of a video sharing platform before, during or after user-generated videos or television programmes.

Measures to reduce the harmful effects of gambling

The Inquiry has been tasked with analysing how the declining interest in gambling on legal token machines is affecting the supply and harmful effects of gambling on such machines, and how this trend is changing the basic conditions and arrangements for the provision of gambling in this form. The Inquiry has also been tasked with considering additional measures that could where necessary be taken to reduce the harmful effects of gambling, especially online casino games and gambling on token machines, and with making proposals to further restrict the marketing of gambling.

Risk classification of gambling

All gambling for money is associated with a risk of developing gambling problems. However, research and other studies show that some forms of gambling carry a greater risk in this respect than others. Certain forms of risk classification are already provided for in various ways in the Gambling Act – above all under the duty of care laid down in the Act, which can be said to presuppose some form of risk classification of players – and in the provisions on money laundering. The Inquiry's assessment is that a model needs to be developed to classify the risks of developing gambling problems associated with different forms of gambling, based on an analysis of the structure and characteristics of the games in question. This system of risk classification should be designed, on the one hand, to make the risk levels of different forms of gambling more transparent to gambling market operators and consumers and, on the other, to provide a basis for the development, for example, of regulations on measures to promote responsible gambling or of any future legislation. The Inquiry therefore proposes that the Swedish Gambling Authority should be given the task of developing a model for the risk classification of different forms of gambling, in consultation with the Public Health Agency of Sweden.

Further restrictions on marketing

Moderation in the marketing of gambling has been a statutory requirement since 1 January 2017. When the Gambling Act was passed, the Government chose to carry over the moderation requirement of the Lotteries Act unchanged into the new Act and highlighted the need for the meaning of the concept to be developed through case law. To date, what is meant by moderation in marketing has only been considered in two cases before the courts. The Inquiry has deliberated on whether there is now cause to introduce a requirement of special moderation in the marketing of gambling. However, in view of the way the existing moderation requirement was described in the government bill and has been interpreted by the courts and the Swedish Consumer Agency, the Inquiry considers it too early at present to conclude that that requirement is not sufficient to protect vulnerable groups when it comes to the content of gambling advertising.

The current provisions of the Gambling Act do not limit the amount of advertising for gambling. Despite a decline in spending on such advertising in traditional media since regulation of the gambling market was reformed, levels of spending remain high. Of the gambling advertising carried by traditional media in 2019, more than half (53 per cent) consisted of advertising for online casinos. This means that over SEK 3 billion was spent on advertisements for online casinos, a form of gambling only engaged in on a regular basis by around 0.5 per cent of Sweden's population. Research shows that gambling advertising has an adverse effect on problem gamblers and those at risk of becoming problem gamblers, and that extensive exposure of children and young people to such advertising may contribute to a normalisation of gambling. Research also shows that gambling on token machines, land-based casino games (i.e. Casino Cosmopol) and commercial online gambling (mainly online casinos) are the forms of gambling that can currently be considered to carry the greatest risk in terms of addiction. With a view to limiting the amount of advertising for the games involving the highest risk, the Inquiry proposes that advertising for such games via television broadcasts, on-demand television, searchable teletext, audio radio broadcasts, on-demand radio (podcasts) and video sharing platforms should be prohibited between 6 a.m. and 9 p.m.

The Inquiry proposes that, as a penalty for infringements of this new provision, and of the ban on direct marketing aimed at self-excluded players under Chapter 15, Section 2 of the Gambling Act, it should be possible to impose a market disruption charge as provided for in the Marketing Act.

Token gambling machines

Through Svenska Spel, the state has an exclusive right to provide gambling on token machines in restaurants and bingo halls. Despite a sharp fall in turnover for this form of gambling as online gambling has grown, the Inquiry's assessment is that the provision of token machine gambling by the state continues to serve a function in channelling gambling towards legal alternatives and therefore remains relevant from a player protection point of view. Consumer protection relating to gambling on token machines has been strengthened in recent years, *inter alia* by more stringent regulation, new technical possibilities and a redoubling of responsible gambling efforts on the part of the company. Under temporary provisions introduced by the Government in response to the spread of Covid-19, the loss limit for gambling on token machines may be set no higher than SEK 5 000 per week. The Inquiry proposes that this restriction should be made permanent and that, after a certain interval, the Government should review and evaluate the effects of the loss limit as a basis for deciding whether it should be lowered.

Other measures to reduce the harmful effects of gambling

Since the new regulatory framework was introduced, the Swedish Gambling Authority and the Swedish Consumer Agency have exercised active oversight of compliance with the Gambling Act. Several cases are still being considered by the courts. The Gambling Act is a framework Act, and under it the Gambling Authority therefore has extensive powers to introduce more detailed regulations and issue guidance, powers it has not yet made full use of. Regarding the duty of care (Chapter 14, Section 1 of the Gambling Act), the Gambling Authority has begun a process aimed at making clear its own assessment and providing support and guidance to licence holders con-

cerning the requirements arising out of this duty. The Inquiry takes the view that the duty of care is one of the most important provisions of the Gambling Act as far as reducing the harmful effects of gambling is concerned. At the same time, it is probably one of the provisions of the Act whose application poses the greatest challenges. The Inquiry's assessment is that it is now very important for the Gambling Authority to create greater clarity about what licence holders are required to do to meet their duty of care.

Other measures that could strengthen the new regulatory framework

The Inquiry's terms of reference state that, partly in the light of what emerges from the review by the Swedish Agency for Public Management of the new regulatory framework for the gambling market, a need may arise to make changes to that framework. The Inquiry has therefore been given the possibility of considering and proposing other measures that may be necessary to strengthen implementation of the new framework.

Greater ability to monitor developments on the gambling market

At present, shortcomings exist in terms of what information is available about the gambling market. The Inquiry's assessment is that the current regulatory framework does not provide a sufficient basis for the Gambling Authority, and by extension for other relevant authorities and stakeholders and for the Government and the Riksdag, to effectively monitor developments on the market. The Inquiry therefore proposes the introduction of a new law laying down a reporting requirement regarding developments on the gambling market, giving the Gambling Authority the power to order a licence or permit holder to provide information concerning the scale of gambling.

Greater flexibility in technical requirements

The Gambling Act covers a range of different providers, from smaller-scale physical lotteries and bingo providers to providers of casino games or betting, whose activities entail different risks from the standpoint of consumer protection and safety. The Inquiry's assessment is that the regulatory framework does not provide a sufficient basis for the Gambling Authority to adapt the technical provisions and assessment procedures surrounding them to the differing conditions on which different providers operate. The Inquiry therefore proposes clearer powers for the Gambling Authority in this regard.

Validity of licences during the processing of renewal applications

It is the responsibility of the licence holder to submit an application to renew an existing licence in good time before it expires, and to provide evidence in their application that the conditions for issuing a new licence are met. In cases where, owing to a heavy workload, the Gambling Authority's processing times mean that a decision on renewal of a licence is not taken before the existing licence has expired, however, the matter is beyond the licence holder's control. As is the case under legislation in certain other sectors, therefore, the Inquiry proposes that, on certain conditions, an expired licence should remain valid during the time the Gambling Authority is considering a renewal application.

Adjustment of the rules on bonuses

Under the Gambling Act, a bonus may only be offered or provided on the first occasion a player participates in any of the licence holder's games. This rule was introduced with the aim of protecting the health of consumers, after the Government had noted that bonus offers had become an attractive, but also aggressive, way of both attracting and retaining players. Lotteries offering gambling for purposes in the public interest have a long history of offering rewards and discounted lottery tickets when selling their products, and offers of this kind are part of their business concept. The type of gam-

bling which public-interest lotteries provide generally involves a low risk of developing gambling problems, and it has not emerged that the rewards which many of these lotteries have used over a long period of time have contributed to problem gambling. The Inquiry therefore proposes that gambling for public-interest purposes should be exempt from the prohibition on offering or providing bonuses other than the first time a player participates.

Lottery- and casino-like elements in computer games

Lottery- or casino-like elements in computer games, especially what are known as loot boxes, have recently attracted attention both in Sweden and internationally. Questions have been raised, in this country and abroad, about how legislators should view features of computer games which, at least visually, have similarities to gambling for money. It has not been part of the Inquiry's remit, nor has it had sufficient resources, to shed light on every aspect of the question of how lottery- and casino-like elements in games should be handled. The Inquiry does consider, however, that if additional rules are judged necessary to handle these phenomena, Sweden should primarily seek to promote rules at the EU rather than the national level, and that the Gambling Act is at all events not an appropriate place for such rules. In the view of the Inquiry, there is cause to consider whether, and if so how, questions concerning lottery- and casino-like elements in computer games should be included in the relevant authorities' public education efforts concerning gambling for money and consumer protection.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden

Härigenom föreskrivs följande.

1 § För att tillgodose de behov av uppgifter som spelmyndigheten har för att följa utvecklingen på spelmarknaden, får spelmyndigheten förelägga en licens- eller tillståndshavare enligt spellagen (2018:1138) att tillhandahålla uppgifter om spelets omfattning.

Ett föreläggande gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

2 § Uppgiftsskyldigheten enligt denna lag omfattar inte

1. uppgifter som utgör del i utredning i enskilda ärenden som rör tillämpning av spellagen (2018:1138), eller

2. uppgifter som utgör personuppgifter.

3 § Ett föreläggande enligt 1 § får förenas med vite.

4 § Beslut av spelmyndigheten om förelägganden enligt 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5 § Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska ges in och villkoren för inlämnandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Härigenom föreskrivs att 29 § marknadsföringslagen (2008:486) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken,
- 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket, 9 a kap. 10 och 11 §§ eller 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller 8 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter,
- 4 kap. 1 § 2 eller 3, 3 §, 4 § första stycket 2 eller 5 § 2 eller 3 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
- 4 kap. 1 § 2 eller 3, 3 §, 4 § första stycket 2 eller 5 § 2 eller 3 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
- 15 kap. 2 eller 7 § spellagen (2018:1138).

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 4 kap. 8 §, 11 kap. 9 och 10 §§, 14 kap. 9 §, 15 kap. 4 och 6 §§ och 19 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 11 kap. 7 § ska sättas närmast före 11 kap. 6 a § och ha följande lydelse,

dels att det ska införas 13 nya paragrafer, 3 kap. 3 a §, 11 kap. 6 a–e och 11 §§, 15 kap. 7 §, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a §, 19 kap. 10 a §, 21 kap. 10 a och 14 a §§ och närmast före 21 kap. 10 a § en ny rubrik av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 a §

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens enligt denna lag.

4 kap

8 §

En licens ska avse en viss tid och får, om inte annat anges i denna lag, ges för högst fem år.

Om en ansökan om förnyelse av en licens som avses i första stycket ges in till spelmyndigheten ska licensen gälla under längre tid, dock längst till dess att beslut i fråga om den nya ansökan har fattats av spelmyndigheten, om

1. ansökan har inkommit senast fyra månader före utgången av giltighetstiden för den licens som förlängningen avser, och

2. ansökan innehåller de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning.

Tillstånd för innehav av automater

11 kap.

Tillstånd för viss hantering av spelprogramvara och innehav av automater

6 a §

Spelprogramvara som används vid tillhandahållande av online-spel enligt 7 och 8 kap. får bara tillverkas, tillhandahållas, installeras eller ändras av den som har tillstånd för detta.

6 b §

Tillstånd enligt 6 a § kan ges till den som uppfyller kraven i 4 kap. 1 § 1 och 2 samt 2 § 1–3.

6 c §

En tillståndshavare enligt 6 a § som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska ha en fysisk representant som är bosatt i Sverige. Representanten ska uppfylla de krav som anges i 4 kap. 2 § 1–3.

6 d §

Tillståndshavaren ska utfärda fullmakt för representanten att i alla frågor som rör verksamheten enligt tillståndet företräda tillståndshavaren inför svenska myndigheter, handla på tillståndsha-

varens vägnar samt ta emot stämning för tillståndshavaren och själv eller genom någon annan tala och svara för denne.

6 e §

Den som har tillstånd enligt 6 a § får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag.

9 §

Frågor om tillstånd enligt 7 §
prövas av spelmyndigheten.

Frågor om tillstånd enligt 6 a
och 7 §§ prövas av spelmyndigheten.

10 §

Spelmyndigheten får förena
ett tillstånd med villkor för *inne-*
havet.

Spelmyndigheten får förena
ett tillstånd med villkor för
hanteringen eller innehavet.

11 §

*Ett tillstånd enligt 6 a § ska
avse en viss tid och får ges för
högst fem år.*

14 kap.**9 §**

En licenshavare får endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus.

Begränsningen i första stycket gäller inte för licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap.

15 kap**4 §**

Marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenterna.

Marknadsföring som strider mot 1, 2 eller 7 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenterna. *Ett handlande som strider mot 2 eller 7 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.*

Om information som anges i 3 § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

6 §

Reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag får inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

Reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag får inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar.

En leverantör av en videodelningsplattform får inte tillhandahålla sådan reklam som avses i första stycket före, under eller efter användargenererade

videor eller tv-program på plattformen.

7 §

Reklam för spel på värdeautomater, kasinospel på ett kasino eller kommersiellt onlinespel får inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradio-sändningar, beställradio eller på videodelningsplattformar mellan kl. 06.00 och 21.00.

16 kap.

1 a §

Den som tillhandahåller onlinespel enligt 7 och 8 kap. ska se till att spelprogramvaran som används är tillverkad, tillhandahållen, installerad och ändrad av någon som har tillstånd enligt denna lag för detta.

18 kap.

12 a §

Det som sägs om licenshavare i 12 § ska också gälla för tillståndshavare enligt denna lag.

19 kap.

10 a §

Om en tillståndshavare enligt 11 kap. 6 a § har fått en anmärkning eller varning enligt 18 kap. 12 §, får spelmyndigheten besluta att tillståndshavaren ska betala en sanktionsavgift.

Avgiften tillfaller staten.

13 §

Sanktionsavgiften enligt 10 § ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av *licenshavarens* omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

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

Endast omsättning från *licenspliktig* verksamhet enligt denna lag ska beaktas.

Sanktionsavgiften enligt 10 och 10 a §§ ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av *licens- eller tillståndshavarens* omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

Om överträdelsen har skett under *licens- eller tillståndshavarens* första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfällig, får omsättningen uppskattas.

Endast omsättning från *licens- eller tillståndspliktig* verksamhet enligt denna lag ska beaktas.

21 kap.

Tillstånd för viss hantering av spelprogramvara

10 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om tillstånd att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara eller om ändring av ett sådant tillstånd.

14 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från det bedömningsförfarande som avses i 16 kap. 3 §

och i så fall föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla.

1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2023 i fråga om 11 kap. 6 a–e och 11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a §, 19 kap. 10 a och 13 §§ samt 21 kap. 10 a § och i övrigt den 1 juli 2022.

2. Lagen får tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om tillstånd enligt 11 kap. 6 a § som lämnas in till spelmyndigheten efter den 1 september 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i spelförordningen (2018:1475)

Härigenom föreskrivs i fråga om spelförordningen (2018:1475)
dels att 15 kap. 2 § och 16 kap. 9 § ska ha följande lydelse,
dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 3 kap.
7 a § och 16 kap. 7 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 a §

*Förlustgränsen enligt 14 kap.
7 § spellagen (2018:1138) får upp-
gå till högst 5 000 kronor per vecka.*

15 kap.

2 §

Avgift enligt 1 § ska tas ut med följande belopp:

Licens eller tillstånd enligt spellagen (2018:1138) kronor	Avgift
1. Licens för kommersiellt onlinespel	400 000
2. Licens för vadhallning	400 000
3. Licens för både 1 och 2	700 000
4. Förnyelse av licens enligt 1–3	300 000
5. Ändring av licens enligt 1–3	150 000
6. Licens för statligt lotteri eller lotteri för allmännyttiga ändamål	
a) omslutning, till och med 500 000 kronor	5 000
b) omslutning, mer än 500 000 kronor till och med 1 miljon kronor	15 000
c) omslutning, mer än 1 miljon kronor till och med 5 miljoner kronor	60 000
d) omslutning, mer än 5 miljoner kronor till och med 15 miljoner kronor	100 000
e) omslutning, mer än 15 miljoner kronor	150 000

7. Ändring av licens enligt 6 c–e	40 000
8. Licens för bingo	
a) grundbelopp om sökanden är en juridisk person	5 000
b) tilläggsbelopp för varje tillkommande juridisk person	800
9. Licens för lokalt poolspel på hästar	3 600
10. Licens för penning-, värde-, eller varuspelsautomat, per spelplats	2 800
11. Tillstånd till innehav av penning-, värde-, eller varuspelsautomat	3 600
<i>11 a. Tillstånd för spelprogramvara 30 000</i>	
<i>11 b. Ändring av ett tillstånd enligt 11 a. 10 000</i>	
12. Licens för kommersiellt kasinospel, per spelplats	5 000
13. Licens för kasinospel på ett kasino, per kasino	70 000
14. Ändring av licens enligt 13, per kasino	15 000
15. Licens för kortspel i turneringsform	
a) 1–10 turneringar	4 000
b) fler än 10 turneringar	15 000
c) en enskild turnering med fler än 48 spelare	25 000
16. Ändring av personkretsen enligt 4 kap. 3 och 4 §§ spellagen	800

16 kap.

7 a §

Spelinspektionen får meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om tillstånd att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara eller om ändring av ett sådant tillstånd.

9 §

Spelinspektionen får meddela föreskrifter om

1. sådana tekniska krav och rutiner som avses i 16 kap. 1 § spellagen (2018:1138), *och*

2. den bedömning av överensstämmelse med tekniska krav som avses i 16 kap. 3 § spellagen.

1. sådana tekniska krav och rutiner som avses i 16 kap. 1 § spellagen (2018:1138),

2. den bedömning av överensstämmelse med tekniska krav som avses i 16 kap. 3 § spellagen, *och*

3. undantag från det bedömningsförfarande som avses i 16 kap. 3 § spellagen och i så fall föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordning (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska

1. fullgöra de uppgifter som spelmyndigheten har enligt spelagen (2018:1138) och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

2. verka för en sund och säker utveckling inom tillsynsområdet och vid behov vidta eller föreslå åtgärder,

3. motverka förekomsten av manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning (matchfixning),

4. främja allmän kännedom om spellagstiftningen, följa och informera *regeringen* om utvecklingen på spelmarknaden samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet,

5. belysa skillnader mellan kvinnors och mäns spelande, och

6. utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån.

1. fullgöra de uppgifter som spelmyndigheten har enligt spelagen (2018:1138), lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel *och lagen om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden,*

4. *främja allmän kännedom om spellagstiftningen, följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet,*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

Del I

Inledning

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv beslutades vid regeringssammanträde den 7 juni 2018, se *bilaga 1*. En särskild utredare gavs i uppdrag att bl.a. utreda några centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden som inte slutbehandlades i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 25 april 2019 fick utredningen ett tilläggsuppdrag att bl.a. lämna förslag till ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel, se *bilaga 2*. Under utredningstiden har regeringen beslutat att överlämna följande ärenden till utredningen:

- Skrivelse från företrädare för Folkspel Ideell förening, IOGT-NTO/Miljonlotteriet och Kombispiel i Sverige AB med begäran om att ändringar ska göras i 16 kap. spellagen avseende certifiering av spel för allmännyttiga ändamål (Fi2019/01572/OU).
- En rapport från Konsumentverket om konsumentskyddet vid lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel (Fi2019/03306/KO).

Vid regeringssammanträde den 16 juli 2020 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden till den 16 december 2020, förutom för den del av uppdraget som avser finansiering av hästnäringen, se *bilaga 3*. Den delen av uppdraget redovisades den 29 oktober 2020 genom delbetänkandet *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden*, SOU 2020:64.

2.2 Arbetet med slutbetänkandet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna möten med expertgruppen. Totalt har tio möten ägt rum. I samband med dessa möten har ett antal promemorior presenterats och diskuterats. Enskilda experter har även bistått utredningen vid särskilda möten och i dialog om specifika frågor.

I arbetet med de frågor som behandlas genom tilläggsdirektivet om ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel har utredningen också biträttats av en politisk referensgrupp. Fem möten har hållits med den politiska referensgruppen.

Sekretariatet och/eller utredaren har också haft möten eller varit i kontakt med följande spelforskare, myndigheter, andra utredningar, intresseorganisationer och företag. Per Binde, Anders Håkansson, Carolina Widinghoff, Philip Lindner, Jakob Jonsson, Ekaterina Ivanova, Jenny Cisneros Örnberg, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting, Myndigheten för press, radio och tv, Statens medieråd, 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01), Spelberoendes riksförbund, Spelberoendes Förening Stockholm, Data-spelsbranschen, Visita, Svebico, Sveriges Annonsörer, TU – Medier i Sverige, Reklamombudsmannen, Discovery Networks Sweden AB, Nordic Entertainment Group AB, TV4 AB, Bauer Media AB, Nent Radio, Schibstedt, Clear Channel AB, AB Svenska Spel, LeoVegas AB, Bonnier, Folkspel, Miljonlotteriet, Kombispiel/Nordic Lottery, Nova-media Sverige AB (Postkodlotteriet), NetEnt, Nordic Gambling, Facebook, Google och Card Payment Sweden AB.

Utredningen har även haft möte med tjänstemän från Skatteministeriet och Spillemyndigheden i Danmark. Information om lagstiftning i andra relevanta länder har inhämtats bl.a. genom sökningar i databaser men också genom kontakter med företrädare för olika myndigheter och departement.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens uppdrag innehåller frågor av mycket skiftande karaktär. Betänkandet har därför delats in i fem delar.

Del I är en *inledning* bestående av detta kapitel, vilket följs av en kort redogörelse för omregleringen av spelmarknaden och den svenska spelmarknaden efter omregleringen (kapitel 3–4).

I Del II avhandlas *vissa marknadsfrågor* hänförliga till huvuddirektiven bestående av Svenska Spels anpassning till den nya marknaden (kapitel 5), finansieringen av idrottsrörelsen (kapitel 6) och åtgärder för att stänga ute olicensierat spel (kapitel 7).

Del III innehåller kapitel som handlar om *åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel*. I kapitel 8 behandlas riskklassificering av spel. Därefter följer ett kapitel om ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och en effektivare tillsyn (kapitel 9). I kapitel 10 redogörs för åtgärder för att minska skadeverknings av spel på värdeautomater och i kapitel 11 avhandlas andra åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel.

I Del IV behandlas frågor som ryms under den generella skrivningen i utredningsdirektiven enligt vilken utredningen kan föreslå *andra åtgärder som kan stärka omregleringen*. I ett inledande kapitel 12 beskrivs vilket urval av frågor som har gjorts. Därefter följer ett kapitel om ökad möjlighet att följa utvecklingen på spelmarknaden (kapitel 13). I kapitel 14 behandlas frågan om ökad flexibilitet i de tekniska kraven, i vilket den skrivelse som överlämnats från regeringen till utredningen behandlas. Kapitel 15 handlar om licensers giltighet vid prövning av förnyad licens. Kapitel 16 handlar om anpassade regler för bonusar och slutligen, i kapitel 17, redogörs för utredningens bedömning avseende lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel, i vilket den rapport från Konsumentverket som regeringen överlämnat till utredningen behandlas.

Slutligen i Del V återfinns tre kapitel om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 18), konsekvenser (kapitel 19) och författningskommentar (kapitel 20).

3 Omregleringen av spelmarknaden

Regeringen beslutade den 24 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering. Den nya spelregleringen skulle bygga på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behörigt tillstånd, och att aktörer utan tillstånd skulle stängas ute (dir. 2015:95). Utredningen, som antog namnet Spellicensutredningen (Fi 2015:11), överlämnade den 31 mars 2017 betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30).

I regeringens proposition som överlämnades till riksdagen den 5 april 2018, och som i huvudsak utgick från förslagen i Spellicensutredningens betänkande, konstaterades att det råder full enighet om att den svenska spelregleringen måste moderniseras. Den tidigare gällande lotterilagen (1994:1000) tillkom under en tid då allt spel var fysiskt och hade – med något undantag – inte anpassats till den digitala utvecklingen. Sedan början av 2000-talet hade internationella spelbolag till följd av den digitala utvecklingen en avsevärd svensk kundgrupp. Trots att det var förbjudet att i Sverige tillhandahålla onlinekasino gick det att delta i sådant spel genom bolag med servrar i andra länder. Regeringen konstaterade att Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) inte hade någon tillsyn över dessa aktörer (prop. 2017/18:220 s. 81).

Statskontoret har uppskattat att mer än hälften av svenskars onlinekasino- och vadhållningsspel skedde hos spelföretag utan svenskt tillstånd 2018.¹ En viktig utgångspunkt för den nya regleringen var att den skulle ge bättre förutsättningar att uppnå målet för spelområdet om en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll. Den 1 januari 2019 trädde den nya spelregleringen i kraft, bestående huvudsakligen

¹ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 2 (2019:6), s. 41.

av spellagen (2018:1138), lagen (2018:1139) om skatt på spel, spelförordningen (2018:1475) och Spelinspektionens föreskrifter. Regleringen är tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden.

Genom den nya spelregleringen delades spelmarknaden upp mellan en konkurrensutsatt del, som främst omfattar spel online och vadållning, en del som är förbehållen spel för allmännyttiga ändamål och som främst omfattar lotterier och bingo samt en del som är förbehållen staten och som främst omfattar de statliga kasinona och spel på värdeautomater. Innan ett spelföretag får tillhandahålla spel ska en prövning ske av företagets lämplighet. Licenshavare har genom den nya regleringen långtgående skyldigheter att skydda spelarna mot överdrivet spelande. Krav på bland annat måttfullhet gäller vid marknadsföring av spel. Spelinspektionen beslutar om licenser och utövar huvuddelen av tillsynen enligt spellagen. För reglerna om marknadsföring är tillsynen delad med Konsumentverket. Särskilda bestämmelser infördes för att stänga ute olicensierat spel. Bland annat skärptes straffen för olovlig spelverksamhet. Genom omregleringen vidtogs även åtgärder för att motverka spelrelaterad manipulation av idrottsresultat, så kallad matchfixning. Bland annat infördes en ny brottsrubricering, spelfusk, som träffar den som otillbörligen vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel. Enligt lagen om skatt på spel tas punktskatt ut på licenspliktigt spel med 18 procent av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna. Spel förbehållet allmännyttiga ändamål är dock fortsatt skattebefriat.

4 Den svenska spelmarknaden efter omregleringen

4.1 Statskontorets utvärdering

Den nya regleringen av spelmarknaden trädde i kraft den 1 januari 2019. I samband med omregleringen gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen (Fi2018/0123/OU). Statskontoret ska redovisa arbetet vid sammanlagt fem tillfällen under perioden 2018–2022.

Statskontorets utvärdering av spelmarknadens utveckling 2019, det första året med den nya spelregleringen, redovisades till regeringen den 18 mars 2020.¹ Statskontoret konstaterar att omregleringen har ökat den offentliga kontrollen över den svenska spelmarknaden. En betydligt större andel av svenskarnas spelande skedde 2019 hos spelföretag med licens i Sverige jämfört med året före. Licenssystemet bedöms ha gett staten bättre verktyg för att granska och styra spelföretagen och spelandet, exempelvis genom prövningen av spelföretagens lämplighet, löpande tillsyn och möjligheten för spelare att stänga av sig från spel genom självavstängningsregistret Spelpaus.se. Även om Statskontoret konstaterar att kanaliseringen, det vill säga den andel av svenskars spelande som sker inom licenssystemet, har ökat efter omregleringen, bedömer myndigheten att mer behöver göras för att stänga ute spelföretag utan licens från den svenska spelmarknaden.

Statskontoret anger vidare i utvärderingen att konsumentskyddet har stärkts genom omregleringen, bland annat genom att ett stort antal individer har kunnat stänga av sig från spel på Spelpaus.se. Statskontoret bedömer dock att allmänheten behöver mer information om möjligheterna att stänga av sig från spel och få hjälp mot spelproblem,

¹ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3 (2020:8).

och att det särskilt är kvinnor som saknar kunskap om dessa möjligheter.

En utgångspunkt för omregleringen var att möjligheterna för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel inte skulle försämrats. Statskontoret bedömer, även om intäkterna för allmännyttiga organisationer ökade något 2019 jämfört med föregående år, att en hårdare konkurrens på spelmarknaden och ökade kostnader för att anpassa sig till nya krav, har gjort det svårt för allmännyttiga organisationer att konkurrera om svenskars spelande.

Statskontoret sammanfattar läget 2019 inom nio olika områden så här.

Spelmarknadens utveckling

Spelmarknaden omsatte 2019 totalt 26,8 miljarder kronor. Det är svårt att fastställa hur marknadens storlek har förändrats jämfört med 2018. Konkurrenten på marknaden har skärpts. Spelandet utvecklades svagt på spelformer som är förbehållna staten och allmännyttiga organisationer.

Kanaliseringsgraden på spelmarknaden

Den så kallade kanaliseringsgraden uppskattas till i genomsnitt 88 procent 2019. År 2018 var den betydligt lägre än 50 procent. Kanaliseringsgraden var något lägre än 88 procent under det andra halvåret 2019, och något högre under det första. Kanaliseringsgraden varierar mellan olika spelformer.

Statens intäkter från spel

Statens samlade intäkter från spel uppskattas till 6,0 miljarder kronor 2019, vilket är i nivå med 2018. Intäkterna från punktskatt på spel och bolagsskatt från spelföretag ökade jämfört med 2018, medan intäkterna från utdelning från AB Svenska Spel minskade. Storleken på utdelningen från Svenska Spel var dock inte beslutad när Statskontoret lämnade sin rapport.

Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

Intäkterna från allmännyttiga spel var 1,45 miljarder kronor 2019. Det är något mer än 2018. Men det beror främst på att intäkterna från ett stort lotteri ökat. Spelföretag sponsrade idrottsförbunden med runt 130 miljoner kronor 2019. Det är något mer än under 2018.

Konsumentskyddet på spelmarknaden

Konsumentskyddet har stärkts efter omregleringen. Närmare 50 000 personer har stängt av sig från spel genom Spelpaus. Antalet personer som har gjort självtest har ökat kraftigt. Spelreklam i digitala mediekkanaler ökade 2019, medan spelreklam i traditionella kanaler som tv minskade.

Folkhälsa och spelande

Det finns tecken på att spelproblemen i befolkningen kan ha minskat, men det saknas data för 2019 som primärt mäter spelproblem. Antalet personer som söker hjälp hos Stödlinjen har minskat. Kvinnor använder inte samhällets stödinsatser i samma utsträckning som män.

Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Den olovliga spelverksamheten är fortfarande betydande. Vissa åtgärder för att stänga ute olicensierat spel har vidtagits, men de verktyg som finns mot olovlig spelverksamhet har ännu inte prövats. Det är fortfarande svårt att utreda och lagföra matchfixning.

Den personliga integriteten

Spelföretagen samlar in omfattande uppgifter om sina kunder för att uppfylla spellagens krav på kundkännedom och spelansvar. Var fjärde spelare uppfattar 2019 att datainsamling om deras spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten. Det är en något lägre andel än 2018.

Kostnader för statliga myndigheter

Statliga myndigheters kostnader för uppgifter som rör spelmarknaden var drygt 83 miljoner kronor 2019, varav 70 miljoner för Spelinspektionen. Myndigheternas kostnader ökade med 15 miljoner kronor jämfört med 2018. Det beror på att de fått fler uppgifter kring spelmarknaden.

4.2 Särskilda åtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Regeringen beslutade den 11 juni 2020 om förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Förordningen, som syftar till att motverka de ökade risker på spelmarknaden man bedömt har uppstått till följd av coronapandemin, ska gälla från den 2 juli 2020 till utgången av 2020.² Genom förordningen riktas särskilda regler mot kommersiellt onlinespel och spel på värdeautomater. Insättningsgränsen vid spel på kommersiellt onlinespel får uppgå till högst 5 000 kronor per vecka, och motsvarande förlustgräns gäller vid spel på värdeautomater. Förordningen gör det vidare obligatoriskt för spelarna att ange gränser för speltiden vid spel på kommersiellt onlinespel och värdeautomater, och bonusar som erbjuds av licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och värdeautomater får uppgå till högst 100 kronor.

I anslutning till beslutet om den tillfälliga förordningen gav regeringen också Folkhälsomyndigheten i uppdrag att göra en fördjupad analys av hur problemspelande i samhället utvecklats till följd av covid-19 (S2020/05018/RS). Uppdraget ska redovisas till Socialdepartementet senast den 28 februari 2021.

Under våren 2020 gav regeringen även Spelinspektionen i uppdrag att bland annat rapportera om utvecklingen på spelmarknaden, vidta kunskapshöjande åtgärder avseende Spelpaus.se, stärka tillsynen mot illegalt spel och föreslå åtgärder för att förhindra kringgåenden av reglerna om gränssättning (Fi2020/01922/OU). Uppdraget redovisades månadsvis till Finansdepartementet och slutredovisades den 17 augusti 2020 (20Si1184).

² Den 11 november 2020 skickades en remiss ut om förlängd giltighet av den tillfälliga regleringen (Fi2020/04385). I remissen föreslås att regleringen ska gälla till utgången av juni 2021.

Del II

Vissa marknadsfrågor

5 Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen

5.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredaren analysera hur Svenska Spel strukturerat om sin verksamhet med anledning av omregleringen av spelmarknaden och överväga om ytterligare åtgärder krävs för att tillgodose de krav som följer av den nya regleringen. Utredaren ska

- redogöra för hur uppdelningen av Svenska Spel har genomförts,
- se över bolagets roll efter uppdelningen av dess verksamhet i en del som bedrivs med ensamrätt och en del som är konkurrensutsatt,
- överväga och redovisa vilka eventuella ytterligare åtgärder som bedöms nödvändiga för att bolagets omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt, samt
- föreslå eventuella förtydliganden av det uppdelade bolagets roll i respektive marknadssegment enligt den nya spelregleringen.

5.2 Bakgrund

Enligt den numera upphävda lotterilagen kunde som huvudregel endast ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål få tillstånd att anordna lotteri. Regeringen hade därutöver, genom en undantagsbestämmelse i lotterilagen, möjlighet att bevilja tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som angavs i lagen. Med stöd av denna undantagsbestämmelse meddelades tillstånd att bedriva lotteriverksamhet till det av staten helägda bolaget

AB Svenska Spel samt det statligt kontrollerade bolaget AB Trav och Galopp (ATG).

I början av 2000-talet började spelföretag utan tillstånd, ofta baserade på Malta, att tillhandahålla spel över internet till svenska spelare. Aktörerna med tillstånd på den svenska marknaden tappade kontinuerligt marknadsandelar till dessa företag. 2018 stod aktörerna utan tillstånd för nästan 30 procent av den totala omsättningen på den svenska spelmarknaden. Denna utveckling utgjorde ett centralt motiv till att omreglera marknaden.¹

Genom omregleringen av spelmarknaden infördes ett licenssystem enligt vilket samtliga aktörer som vill bedriva spelverksamhet i Sverige måste ha licens av Spelinspektionen för sin verksamhet. Spellagen, som trädde i kraft den 1 januari 2019, innehåller sex olika typer av licenser;

- statligt spel (landbaserade kasinon, värdeautomater och vissa former av lotterier),
- spel för allmännyttiga ändamål (vissa former av lotterier och landbaserad bingo),
- kommersiellt onlinespel (kasinospel, online-bingo, datorsimulerade automatspel, s.k. slots online),
- vadhållning,
- landbaserat kommersiellt spel (kasinospel som inte sker på kasino, spel på varuspelsautomater och visst kortspel under vissa förutsättningar), samt
- spel på fartyg i internationell trafik.

Licens för statligt spel får enligt 5 kap. spellagen endast ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag. AB Svenska Spel har i enlighet med denna reglering beviljats licens för värdeautomater och lotterier och Casino Cosmopol AB för statligt kasinospel.

Enligt 5 kap. 2 § andra stycket spellagen får den som har ensamrätt för statligt spel inte beviljas licens enligt andra kapitel i lagen. Bestämmelsen infördes i syfte att så långt som möjligt säkerställa konkurrensneutralitet på den nya spelmarknaden.² I propositionen

¹ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 2 (2019:6), s. 24.

² Prop. 2017/18:220, s. 116–117.

konstaterades att licens för spel som inte omfattas av ensamrätten endast kan beviljas om denna verksamhet bedrivs av en annan juridisk person än den som bedriver verksamheten med ensamrätt.³ Det konstaterades också att för det fall Svenska Spel skulle vilja fortsätta att tillhandahålla de spel som bolaget tillhandahöll före omregleringen samt sådana spel som genom omregleringen skulle komma att tillåtas (kommersiellt onlinespel), krävdes en omstrukturering av bolagets verksamhet.

Regeringen gjorde slutligen bedömningen att eftersom Svenska Spels anpassning till de nya reglerna är central för den omreglerade spelmarknadens funktion skulle en särskild uppföljning göras av hur Svenska Spel anpassat sin verksamhet till de nya reglerna, vilket är bakgrunden till utredningens direktiv i denna del.⁴

5.3 Svenska Spels omstrukturering

5.3.1 Koncernstrukturen före omregleringen m.m.

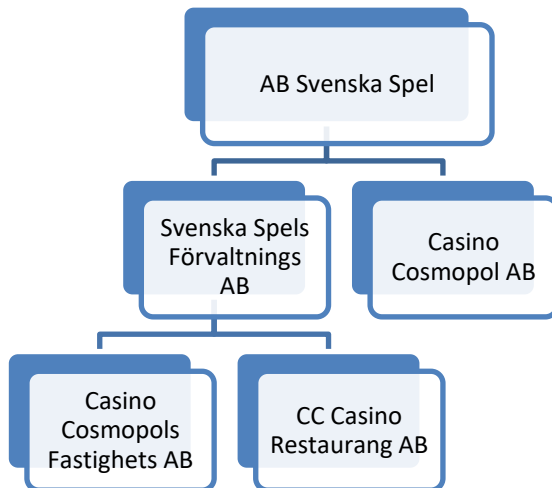
AB Svenska Spel bildades 1997 efter en sammanslagning av AB Tips-tjänst (etablerat 1934) och Svenska Penninglotteriet AB (etablerat 1897). Bolaget ägs till 100 procent av svenska staten.

Till och med 2018 hade Svenska Spel i uppdrag från staten att, efter tillstånd från regeringen, anordna spel och lotterier på ett ansvarsfullt sätt. Tillstånden från regeringen reglerade fram till omregleringen följande områden; lotterier och vadhållning på idrottstävlingar, värdeautomater, kasinospel och nätpoker. Spelverksamheten bedrevs primärt i moderbolaget AB Svenska Spel och i dotterbolaget Casino Cosmopol AB. I koncernen ingick också dotterbolaget Svenska Spels Förvaltnings AB, som bildade en underkoncern med dotterbolagen Casino Cosmopols Fastighets AB och CC Casino Restaurang AB. Se figur 5.1.

³ Prop. 2017/18:220, s. 270.

⁴ Prop. 2017/18:220, s. 277–278.

Figur 5.1 Svenska Spels koncernstruktur före omregleringen



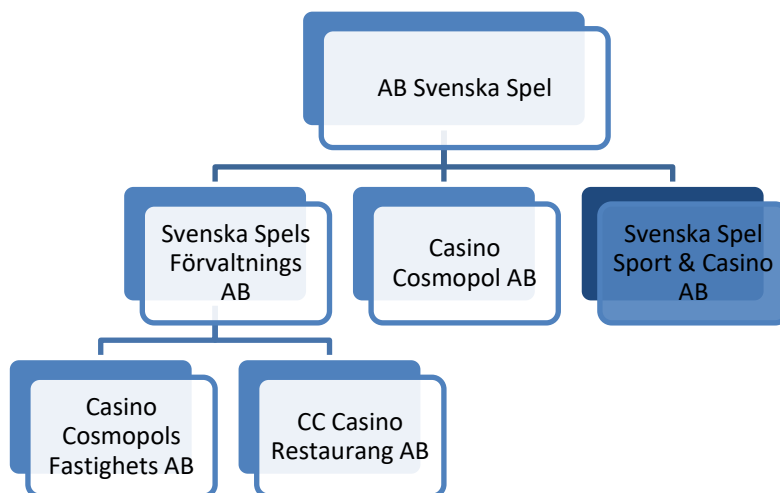
5.3.2 Koncernstrukturen efter omregleringen m.m.⁵

Inför omregleringen delade Svenska Spel upp sin spelverksamhet i tre olika affärsområden; Tur (nummerspel och lotto), Sport och Casino (vadhållning och onlinekasino) och Casino Cosmopol och Vegas (landbaserade kasinon och värdeautomater).

Det beslutades att lägga ut de spelformer som genom omregleringen skulle bli föremål för licens på den konkurrensutsatta delen av marknaden i ett separat dotterbolag, nya Svenska Spel Sport & Casino AB ("Sport & Casino AB"). Bolaget bildades 2017 och är ett dotterbolag till AB Svenska Spel. Sport & Casino AB har licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning och erbjuder sportspel, onlinebingo och nätpoker (vilka tidigare tillhandahölls av moderbolaget) samt onlinekasino (vilket är en spelprodukt som inte var tillåten före omregleringen). Övriga spel inom koncernen tillhandahålls fortfarande av AB Svenska Spel, med undantag för landbaserade kasinon som fortfarande drivs av Casino Cosmopol AB, i enlighet med de licenser som erhållits för spel förbehållet staten. Se figur 5.2.

⁵ Avsnitt 5.3.2. och 5.3.3 bygger på uppgifter som Svenska Spel har lämnat till utredningen.

Figur 5.2 Svenska Spels koncernstruktur efter omregleringen



Per den 1 januari 2019 hade Sport & Casino AB enligt Svenska Spel samtliga de tillgångar och den personal, cirka 120 personer, som krävs för att bedriva bolagets kärnverksamhet. Personal överfördes dels från moderbolaget, dels skedde nyrekryteringar. Även varumärken, vissa tillgångar och några tekniska plattformar överfördes från moderbolaget till Sport & Casino AB men i huvudsak gjordes nya investeringar i dotterbolaget. Bolaget köper koncerngemensamma tjänster och funktioner inom fem områden från moderbolaget.⁶ Enligt Svenska Spel köps dessa tjänster mot marknadsmässig ersättning i enlighet med särskilt upprättade avtal. Sport & Casino AB använder också Svenska Spels huvudvarumärke ”vinnargubben” vid marknadsföring av sin verksamhet. För denna användning betalar Sport & Casino AB en årlig licensavgift. Licensavgiften är enligt Svenska Spel beräknad enligt vedertagna principer för licensiering av varumärke och ska återspegla en marknadsmässig ersättning för värdet Sport & Casino AB får genom användning av huvudvarumärket. Beräkningen av licensavgiftens storlek har enligt Svenska Spel gjorts av en extern aktör.

⁶ De fem områdena utgörs av affärsstöd, HR & FM, IT-tjänster, kommunikation och hållbarhet samt retail och kundtjänst.

5.3.3 Andra vidtagna separationsåtgärder med anledning av omregleringen

Utöver den uppdelning som har gjorts vad gäller affärsområden och den legala strukturen har respektive bolag efter omregleringen separerade kunddatabaser och spelkonton. Bolagen har också separata webbplatser, IT-system, intern organisation, avtal med ombuden och transaktionsflöden. Regler för marknadsföring har införts i syfte att undvika korsmarknadsföring samt för att tydliggöra vilka spel som tillhandahålls av respektive bolag. När Sport & Casinos produkter marknadsförs med användande av huvudvarumärket används en särskiljare i blått med texten ”spel från Sport & Casino”. För spel som tillhandahålls av moderbolaget används vid marknadsföring på motsvarande sätt en särskiljare i grönt med texten ”Svenska Spel Tur”.

För att kunna ta del av hela koncernens spelutbud, dvs. inom samtliga affärsområden, behöver kunderna två olika konton och spelplånböcker, dvs. ett avtal och konto hos moderbolaget och ett hos Sport & Casino. Bolagen har också separata webbplatser. Huvuddomänen svenskaspel.se är dock fortsatt koncerngemensam. För att kunna spela och logga in måste kunder klicka sig vidare till respektive bolags hemsida. Samma princip om uppdelning gäller även hos Svenska Spels spelombud. Det koncerngemensamma varumärket används dock fortfarande i skyltning utanför butik.

Samtliga åtgärder ovan har enligt Svenska Spel vidtagits för att säkerställa en tydlig uppdelning av verksamheterna inom koncernen och att ingen otillåten korssubventionering sker.

5.4 Svenska Spels roll på spelmarknaden efter uppdelningen

Den totala omsättningen efter utbetalda vinster på den svenska spelmarknaden 2019 uppgick till cirka 26,8 miljarder kronor. Av beloppet beräknas 24,8 miljarder kronor komma från aktörer med svensk licens medan olicensierade aktörer uppskattas ha omsatt runt 2 miljarder kronor.⁷

⁷ Siffrorna är hämtade från Spelinspektionen som i sin tur baserar beräkningen på data från Skatteverket, företaget H2 Gambling Capital (H2GC) samt information som Spelinspektionen samlat in på egen hand. Uppskattningen av omsättningen hos olicensierade aktörer är osäker.

Svenska Spel-koncernen var 2019 fortsatt den största aktören på den svenska spelmarknaden med en marknadsandel om 34 procent, jämfört med 37 procent föregående år. Näst största aktör var ATG med en marknadsandel om 16 procent.

På den konkurrensutsatta delen av marknaden, vilket utgör den del av marknaden som har den sammantaget högsta nettoomsättningen, agerar Sport & Casino AB, ATG och de nya kommersiella spelföretagen. Per den 22 november 2020 hade 72 spelföretag beviljats licens av Spelinspektionen för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning. Många av de företag som sedan omregleringen har licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning i Sverige tillhandahöll spel på den svenska spelmarknaden även före omregleringen. Eftersom det numera finns fler spelföretag på spelmarknaden som öppet kan bedriva och marknadsföra sina spel har konkurrensen hårdnat, inte minst när det gäller onlinespel och vadhållning.⁸ Konkurrensen på denna del av marknaden har alltså, åtminstone om man utgår från tillåtna aktörer, skärpts. Samtidigt har Svenska Spel breddat sitt produktutbud eftersom Sport & Casino AB sedan omregleringen även erbjuder vadhållning på hästar samt onlinekasino (vilket inte var möjligt före omregleringen).

2019 uppgick nettoomsättningen på den konkurrensutsatta delen av marknaden till drygt 16 miljarder kronor. Nettospelsintäkterna för Sport & Casino AB uppgick till cirka 2,1 miljarder kronor, vilket utgör en ökning med 120 miljoner kronor eller 6 procent jämfört med 2018.⁹ Den största aktören på den konkurrensutsatta marknaden 2019 var ATG med nettospelsintäkter uppgående till 4,4 miljarder kronor. Andra stora aktörer på delmarknaden är Spooniker Ltd med varumärken som Unibet och Maria Casino samt Betsson Nordic Ltd med varumärket Betsson. De nya spelföretagen med licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning hade 2019 en marknadsandel om drygt 28 procent på hela den svenska spelmarknaden.¹⁰

⁸ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3 (2020:8), s. 31.

⁹ Ökningen kan hänföras till lanseringen av nätkasino-produkten som började erbjudas av Sport & Casino per den 1 januari 2019. Sportsspelkategorierna poolspel och betting redovisade däremot lägre nettospelsintäkter, vilket främst kan förklaras med högre återbetalning till kunderna jämfört med 2018, se Svenska Spels årsredovisning 2019, s. 31.

¹⁰ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3 (2020:8), s. 32. Beräkningarna är gjorda utifrån spelmarknadens totala omsättning, dvs. inklusive olicensierade aktörer.

5.5 Konkurrensverkets ärende Dnr 128/2019 (klagomål mot Svenska Spel)

Den 8 februari 2019 anmälde Branschföreningen för onlinespel (BOS) koncernen Svenska Spel till Konkurrensverket för missbruk av dominerande ställning på spelmarknaden enligt artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579). Med anledning av anmälan inledde Konkurrensverket en utredning enligt konkurrenslagen.

BOS begärde att Konkurrensverket skulle ålägga Sport & Casino AB och AB Svenska Spel att i all sin marknadsföring, även hos sina ombud, särskilja användningen av huvudvarumärket ”Svenska Spel” så att det enbart används i verksamheten för Turspel och Casino Cosmopol AB men inte i den konkurrensutsatta verksamheten Sport & Casino AB. BOS begärde också att Konkurrensverket skulle ålägga AB Svenska Spel och Sport & Casino AB att upphöra med att på Svenska Spels hemsida för Turspel och i Svenska Spels app hänvisa till sina konkurrensutsatta spel på Sport & Casino AB samt upphöra med att till sina spelkunder i kunddatabasen för Turspel, i utskick via e-post, information vid inloggning på spelkonto eller på annat liknande sätt påminna sina Turspelskunder om möjligheten att registrera även ett konto på Sport & Casino AB.

Sedan Svenska Spel under ärendets gång uppgett sig ha tagit bort de ifrågasatta länkarna etc. ovan kom Konkurrensverkets utredning primärt att handla om användandet av huvudvarumärket på den konkurrensutsatta marknaden för kommersiellt onlinespel och vadhållning.

Enligt BOS missbrukar Svenska Spel sin dominerande ställning på lotterimarknaden genom att använda den som en hävstång på den konkurrensutsatta marknaden för kommersiellt onlinespel och vadhållning, där AB Svenska Spels dotterbolag Sport & Casino AB verkar. Huvudvarumärket har byggts upp inom ramen för den statliga ensamrätten och Sport & Casino AB:s användning av detta snedvrider enligt BOS konkurrensen på marknaden och medför också inträdes- och expansionshinder för andra aktörer på den nyligen konkurrensutsatta marknaden.

Under utredningen inhämtade Konkurrensverket uppgifter bl.a. om Svenska Spels marknadsföring av spelprodukter, uppföljningar gällande varumärkesimage och igenkänning, kostnader för och effekter av investeringar i varumärkesbyggande samt uppgifter gällande licensav-

giften för nyttjande av huvudvarumärket. Uppgifter inhämtades också från konkurrerande spelbolag och möten ägde även rum med dessa. Kontakter förevar vidare med Spelinspektionen, Statskontoret och Konsumentverket.

Konkurrensverkets utredning visade bl.a. att:

- Svenska Spel har ett starkt varumärke jämfört med övriga aktörer på spelmarknaden,
- Svenska Spel har licens förbehållen staten och en stark ställning inom området för lotterier, men är också en viktig aktör inom delar av det konkurrensutsatta området för kommersiellt online-spel och vadhållning,
- kostnader för investeringar i huvudvarumärket belastar till stor del området med licens förbehållen staten till förmån för det konkurrensutsatta området.

Utredningen visade emellertid också att:

- varumärken inte är avgörande för kunders val av spelbolag,
- inom spelbranschen finns det även flera stora internationella aktörer med kända varumärken som marknadsförts gentemot svenska spelare under en längre tid,
- det totala antalet aktörer med licens för vadhållning och/eller kommersiellt onlinespel är betydande och inträdeshindren är begränsade.

De rådande marknadsförhållandena minskar enligt Konkurrensverket risken för att konkurrensen skadas, utifrån de indikationer på snedvridning som Konkurrensverket funnit. Konkurrensverket fann därför inte skäl att prioritera en fortsatt utredning av frågan om användningen av huvudvarumärket utgör en överträdelse av förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen och artikel 102 FEUF. Beträffande frågan om otillåten korssubventionering beaktades även att det inte fanns tydliga indikationer på underprissättning.

Av samma skäl som ovan ansåg Konkurrensverket heller inte att det fanns skäl att utreda ärendet vidare enligt reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

Avslutningsvis konstaterade Konkurrensverket att det i förarbetena till spellagen framgår att bestämmelsen om att ett statligt bolag som har licens för statligt spel inte kan få licens för andra spel syftar till att så långt som möjligt säkerställa konkurrensneutraliteten och att Konkurrensverket med anledning av vad som framkommit i ärendet anser att det i uppföljningar av konkurrensneutraliteten på den omreglerade spelmarknaden finns skäl att granska frågan om Svenska Spels användning av gemensamma resurser såsom huvudvarumärket och hur sådana gemensamma resurser prissatts utifrån kostnader och marknadsvärde.

5.6 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Det bedöms inte nödvändigt för ägarna att i nuläget vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att Svenska Spels omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt. Eftersom omregleringens effekter på konkurrensen kan ta tid finns det dock skäl att, bl.a. genom Statskontorets utvärderingar, fortsatt följa utvecklingen på spelmarknaden i konkurrenshänseende.

Inför omregleringen av spelmarknaden bedömde Spellicensutredningen att en avyttring borde göras av den del av Svenska Spel som skulle komma att verka på den konkurrensutsatta delen av marknaden efter omregleringen. Flera remissinstanser, däribland BOS och Statskontoret, delade denna bedömning. Regeringen ansåg emellertid att det inte var lämpligt att överväga en avyttring innan uppföljningen av hur bolaget anpassat verksamheten till de nya reglerna eller utvärderingen av reformen i övrigt har genomförts.

Som redovisats ovan får den som har beviljats licens för statligt spel inte beviljas licens enligt andra kapitel i lagen (5 kap. 2 § andra stycket spellagen). I förarbetena till spellagen framgår att licens för spel som inte omfattas av ensamrätten endast kan beviljas om denna verksamhet bedrivs av en annan juridisk person än den som bedriver verksamheten med ensamrätt. Spellagen förutsätter alltså en strikt uppdelning mellan spelverksamhet som helt eller delvis bedrivs med ensamrätt och spelverksamhet som är föremål för konkurrens. I förarbetena konstateras även att det är bolagets uppgift att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att den inte strider mot det kon-

kurrensrättsliga regelverket, vilket bl.a. innebär att det inte får ske otillåten korssubventionering mellan det bolag som bedriver verksamhet med ensamrätt och det bolag som hanterar den konkurrensutsatta verksamheten. Omstruktureringen av bolaget ansågs vara en fråga för bolaget och dess styrelse, inte för ägaren.¹¹

I avsnitt 5.3 har redogjorts för hur Svenska Spel har omstrukturerat sin verksamhet med anledning av omregleringen av spelmarknaden och vilka separationsåtgärder som har vidtagits för att separera de bolag som har licens för spel förbehållet staten respektive det bolag som agerar på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Som framgår av redogörelsen bedrivs Svenska Spel-koncernens verksamhet inom den konkurrensutsatta delmarknaden av en annan juridisk person än de bolag som har licens för statligt spel. Sport & Casino AB har också beviljats licens av Spelinspektionen för online-spel och vadhållning i enlighet med kap. 7 och 8 i spellagen. Vad gäller den legala strukturen har således de förändringar som krävs enligt 5 kap. 2 § andra stycket spellagen genomförts.

När det gäller frågan om verksamheten bedrivs på ett sätt som är förenlig med det konkurrensrättsliga regelverket kan konstateras att huvudvarumärket används såväl av bolagen som har licens för statligt spel som av Sport & Casino AB, vilket skulle kunna vara problematiskt i konkurrenshänseende. Frågan har nyligen varit föremål för bedömning hos Konkurrensverket som konstaterar att frågan om användning av ett varumärke, som byggts upp inom ramen för ensamrätt, på en närliggande konkurrensutsatt marknad kan utgöra missbruk av dominerande ställning inte har prövats i svensk praxis eller på EU-nivå. Däremot har frågan bedömts på nationell nivå i Belgien och Frankrike. I avgöranden från dessa länder har det ansetts att en sådan användning kan utgöra ett missbruk men att den aktuella marknadens egenskaper och omständigheterna i det specifika fallet är avgörande vid bedömningen.

När det gäller granskningen av Svenska Spel kom Konkurrensverket fram till att kostnader för investeringar i huvudvarumärket till stor del belastar området med licens förbehållen staten till förmån för det konkurrensutsatta området.¹² Vid en granskning av mark-

¹¹ Prop. 2017/18:220 s. 270.

¹² Storleken på den licensavgift som Sport & Casino erlägger för användning av huvudvarumärket och som enligt Svenska Spel har beräknats av en extern aktör och som ska återspegla en marknadsmässig ersättning för värdet Sport & Casino AB får genom användning av huvudvarumärket skulle mot denna bakgrund med fördel kunna ses över.

naden noterade Konkurrensverket emellertid också att varumärken inte är avgörande för kunders val av spelbolag, att det inom spelbranschen finns flera stora internationella aktörer med kända varumärken som marknadsförts gentemot svenska spelare under en längre tid och att det totala antalet aktörer med licens för vadållning och/eller kommersiellt onlinespel är betydande och inträdeshindren är begränsade. De rådande marknadsförhållandena minskar enligt Konkurrensverket risken för att konkurrensen skadas, utifrån de indikationer på snedvridning som Konkurrensverket funnit. Mot den bakgrunden fann Konkurrensverket inte skäl att prioritera en fortsatt utredning av frågan om användningen av huvudvarumärket utgör en överträdelse av förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen och artikel 102 FEUF. Konkurrensverket skrev därför av ärendet från vidare handläggning den 13 mars 2020.

Konkurrensverkets beslut utgör förvisso inget konstaterande av att Svenska Spels agerande är i överensstämmelse med det konkurrensrättsliga regelverket. Däremot har Konkurrensverket vid en granskning av marknadsförhållandena och omständigheterna i det enskilda fallet kommit fram till att det i nuläget inte finns tillräckligt starka indikationer på att förfarandet skulle strida mot det konkurrensrättsliga regelverket för att granska ärendet vidare, trots vissa indikationer om snedvridning som verket uppmärksammat.

I likhet med Konkurrensverket konstaterar utredningen att det på ett översiktligt plan verkar som att konkurrenter till Svenska Spel har kunnat etablera sig väl på den omreglerade marknaden. Över 70 bolag har licens på den konkurrensutsatta delen av marknaden varav några bolag, utöver Svenska Spel, har relativt stora marknadsandelar inom segmenten kommersiellt onlinespel och sportvadållning.¹³ En förklaring till detta är att Svenska Spel redan före omregleringen i praktiken hade konkurrenter i form av utlandsbaserade spelföretag varav många av dessa numera har svensk licens.

Det går i och för sig att argumentera för att staten, för att säkerställa att inga konkurrensrättsliga överträdelser görs eller riskerar att göras, tydligare borde separera monopoldelen från den konkurrensutsatta delen, exempelvis genom att helt separera Sport & Casino AB från koncernen Svenska Spel eller upphöra med användandet av

¹³ När det gäller spel på hästar har ATG en fortsatt mycket stark ställning med en marknadsandel med 98 procent år 2019 för sådant spel.

huvudvarumärket inom den konkurrensutsatta delen av marknaden. Då kort tid har förflutit sedan Konkurrensverkets beslutet meddelades och då det inte framkommit något som tyder på att marknadsförhållandena skulle ha förändrats i något avgörande hänseende sedan dess ser utredningen dock inte skäl, i ljuset av Konkurrensverkets granskning, att ifrågasätta att den omstrukturering av Svenska Spel som utförts är förenlig med gällande rätt. Det går enligt utredningens bedömning därför inte att slå fast att staten som ägare till Svenska Spel i nuläget behöver vidta några ytterligare åtgärder för att bolagets omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt.

Fortfarande har kort tid gått sedan den svenska spelmarknaden omreglerades. Erfarenheten från tidigare omregleringar är att det kan ta tid innan marknaden kännetecknas av effektiv konkurrens. Enligt utredningen är det därför angeläget att staten framöver är uppmärksam på utvecklingen på marknaden. Konkurrensverket påpekar i sitt avskrivningsbeslut att det i uppföljningar av konkurrensneutraliteten på den omreglerade spelmarknaden finns skäl att granska koncernens användning av gemensamma resurser såsom huvudvarumärket på nytt. Utredningen delar den bedömningen. Det kan i detta sammanhang nämnas att Statskontoret har fått regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden. Uppföljningen och utvärderingen omfattar bl.a. konkurrensförhållandena på spelmarknaden och uppdraget ska redovisas årligen t.o.m. 2022. I Statskontorets avslutande redovisning ska även en bedömning göras av behovet av ytterligare uppföljning och utvärdering.

6 Idrottens finansiering

6.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven överväga om den finansieringsmodell som föreslås för hästnäringen, eller någon annan lämplig modell, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt och om en sådan modell kan införas, lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder. Utredningen ska även överväga och redogöra för alternativa sätt för idrotten att ta del av intäkter från spel på idrott samt göra en internationell utblick och redovisa eventuella erfarenheter från andra länder. Som bakgrund anges bl.a. att idrottsrörelsens ekonomiska förutsättningar är av betydelse för genomförandet av reformen, att förutsättningarna för Svenska Spel att sponsra idrottsrörelsen förändras som följd av omregleringen av spelmarknaden samt att företrädare för idrottsrörelsen, bl.a. Riksidrottsförbundet (RF) och Svenska Fotbollförbundet, i samband med omregleringen till regeringen framfört att en ersättning bör utgå till idrotten då idrottsevenemang utnyttjas som vadållningsobjekt.

6.2 Idrottens finansiering

6.2.1 Idrottsrörelsen och idrottspolitiken

Idrottsrörelsen i Sverige organiseras genom Riksidrottsförbundet, RF, med sammanlagt 72 idrottsförbund och 19 000 föreningar.¹ Antalet aktiva uppgår till 3,2 miljoner medlemmar (antal individer). Förbunden, de s.k. specialförbunden, samt föreningarna har en stor spridning i storlek och antalet medlemmar. De största idrotterna sett till antalet aktiva är fotbollen, friidrotten, golf, gymnastik, ridsport

¹ Riksidrottsförbundet, www.rf.se.

och ishockey. Många idrotter och föreningar har en stor regional spridning i landet och finns i alla kommuner.

Målen för den statliga idrottspolitikerna är att statsbidraget ska ge möjligheter för flickor och pojkar, kvinnor och män att motionera och idrotta för att främja en god folkhälsa, att stödja en fri och självständig idrottsrörelse samt att ge flickor och pojkar, kvinnor och män positiva upplevelser av idrott som underhållning. Stöd till barn och ungdomar ska lämnas till verksamhet som bedrivs ur ett barnrättsperspektiv. Stöd kan även lämnas till sådan verksamhet som stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft. Statens stöd till idrotten uppgår 2020 till 1 974 miljoner kronor.² Riksidrottsförbundet ansvarar för den närmare fördelning av stödet på idrottsrörelsens organisationer och verksamheter. Drygt 40 procent av medlen, 800 miljoner kronor, fördelas till idrottsföreningar och drygt 30 procent, 640 miljoner kronor, går till idrottens specialförbund.

Statsbidraget står för en betydande del av vissa förbunds grundläggande finansiering. Samtidigt har förbund och föreningar annan finansiering. På lokal nivå står kommunerna för en del av idrottsföreningarnas finansiering genom direkta stöd till verksamheten men också genom att tillhandahålla anläggningar som fotbollsplaner, gymnastikhallar och ridhallar. Enligt RF:s bedömning uppgår detta stöd till 6–7 miljarder årligen. Samtidigt används anläggningar också ofta för andra ändamål inom kommunen.

Idrottens föreningar och förbund har också en hög grad av egen finansiering och övriga intäkter. Statistik från RF visar att idrottens föreningar i genomsnitt har egen finansiering från medlemmar på cirka 35 procent, och intäkter från publik och försäljning vid evenemang samt reklam och sponsring med cirka 30 procent.

På elitnivå inom idrotten, inte minst inom de stora lagsporterna, utgör sponsring, andra kommersiella samarbeten samt medierättigheter en viktig del av finansieringen liksom publikintäkter vid matcher och evenemang. Inom fotbollens och ishockeyns högsta serier finns särskilda organisationer med tilldelat ansvar för dessa seriers kommersiella samarbeten inkl. medierättigheter. Även andra mindre förbund kan ha betydande kommersiella samarbeten som finansiering om sporten har ett stort publik- och medieintresse. Idrottens

² Statsbudget för 2020, utgiftsområde 17, anslag 13:1. Därutöver har en särskild satsning om ytterligare 1,5 miljarder kronor till idrotten beslutats under 2020.

specialförbund har även kommersiella samarbeten med spelbolag (Svenska Spel och ATG före omregleringen av spelmarknaden).

Det förhållande att idrotten numera har en hög grad av publik- och evenemangsbaserad finansiering blev tydligt under coronapandemin våren och sommaren 2020, då idrottsrörelsens inkomstbortfall blev stora som följd av att tävlingar med publik och andra evenemang inte kunde genomföras. Under våren 2020 utgick ett ökat anslag till idrotten med 500 miljoner kronor i syfte att stödja idrottsverksamheter i hela landet, som påverkats av effekterna av spridningen av covid-19, bl.a. i form av inställda evenemang.³ Under hösten 2020 beslutade riksdagen att öka anslaget ytterligare med 1 miljard kronor i syfte att mildra de negativa ekonomiska konsekvenser som spridningen av covid-19 medför för idrottsverksamheter i hela landet, underlätta uppstart av verksamheter samt bidra till en jämställd och jämlik idrottsverksamhet.⁴

6.2.2 Tidigare finansiering från spel

Svenska Spel, som bildades 1997 genom en sammanslagning mellan de två statliga bolagen Tipstjänst och Penninglotteriet, har länge varit en viktig partner och finansiär till svensk idrott. Tidigare fanns en direkt koppling mellan den svenska spelmarknaden, där Tipstjänst/Svenska Spel hade ensamrätt på sportspel, och idrottsrörelsens finansiering. Det s.k. vinstdelningssystemet innebar att en fastställd del av spelöverskottet från Svenska Spel gick som bidrag till stöd för lokal barn- och ungdomsverksamhet inom idrottsrörelsen.⁵ Bidraget uppgick årligen till 600–800 miljoner kronor beroende på spelets utveckling. Vidare lämnades ett generellt bidrag från spelet till idrotten på 60 miljoner kronor per år. Utöver idrottens finansiering från spelet utgick stöd till idrottsrörelsen via anslag på statsbudgeten.

År 2009 beslutades om en förändring i syfte att skapa ett stabilt finansieringssystem för stödet till idrotten.⁶ Den finansiering som tidigare erhöles i form av bidrag från Svenska Spel upphörde och

³ Se prop. 2019/20:146, bet. 2019/20:FiU56, rskr. 2019/20:211.

⁴ Se prop. 2020/21:4, s. 10–11 (tionde extra ändringsbudgeten för 2020).

⁵ Ursprungligen var det överskottet från spelautomater som öronmärktes till barn- och ungdom men detta ändrades 1997 till att gälla hela överskottet från det då bildade Svenska Spel.

⁶ Prop. 2008/09:126, bet. 2008/09:KrU8, rskr. 2008/09:243.

ersattes av ett förhöjt statsanslag med 760 miljoner kronor. Undantaget var dock vissa satsningar, bl.a. det s.k. Idrottslyftet, som fortsatt skulle finansieras från Svenska Spels överskott. Genom denna förändring skulle stödets årliga nivå och därmed finansieringen av idrotten bli mer förutsebar. Anslaget för stöd till idrotten uppgick efter förändringen till totalt 1 205 miljoner kronor. År 2011 lyftes även Idrottslyftet in på anslaget som då uppgick till 1 705 miljoner kronor. Anslagsnivån har därefter justerats upp till nuvarande nivå.

I dag inlevereras Svenska Spels överskott till staten i likhet med vad som gäller för andra statligt ägda bolag. Svenska Spels stöd till idrotten sker i stället genom sponsring till bl.a. flera av de större lagsporterna och genom andra samarbeten. Bolaget stöder också den bredare idrottsrörelsen med omkring 60 miljoner kronor årligen. Även ATG har avtal om sponsring, t.ex. till ridsporten.

6.2.3 Idrottsrörelsens finansiering efter omregleringen

Statsbidraget till idrottsrörelsen påverkas inte av omregleringen av spelmarknaden. Omregleringen innebär dock en annan ställning för Svenska Spel som tidigare haft ensamrätt på sportspel och som också historiskt varit en central sponsor av svensk idrott. Samtidigt har det under en relativt lång tid funnits konkurrens på sportspelsmarknaden från utlandsbaserade aktörer som erbjudit spel mot svenska marknaden.

Efter omregleringen har Svenska Spels ställning på spelmarknaden förändrats. En uppdelning har skett av verksamheten på en konkurrensutsatt del (sport och kasino) och de delar där bolaget har fortsatt ensamrätt (turspel och landbaserat kasino), vilket kan påverka sponsringen av idrotten.

Statskontoret bedömer i sin uppföljningsrapport för det första året med den nya spelregleringen att idrottsförbunden tillsammans hade intäkter från sponsring från spelföretag på runt 130 miljoner kronor under 2019.⁷ År 2018 var intäkterna runt 110 miljoner kronor. Fyra förbund stod för omkring två tredjedelar av intäkterna. Nästan alla förbund inom idrotten hade sponsringsintäkter från spelföretag under 2019, men för en majoritet av dem handlade det om relativt begränsade belopp. Spelföretag stod i genomsnitt för hälften av för-

⁷ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, delrapport 3 (2020:8).

bundens totala sponsorintäkter, dock med stora variationer mellan olika idrottsförbund. Den klart största sponsorn av idrottsförbunden 2019 var, liksom före omregleringen, Svenska Spel. Även ATG, Folkspel och Postkodlotteriet sponsrade idrottsförbund under året. Förbunden hade under 2019 inte några sponsringsintäkter från de nya kommersiella spelbolagen.

Statskontoret konstaterar vidare i sin rapport att spelföretag kan sponsra idrottsrörelsen även på andra sätt än via idrottsförbund. Exempelvis kan enskilda idrottsligor, idrottsevenemang, idrottsföreningar eller Sveriges Olympiska Kommitté sponsras och under 2019 hade åtminstone fem spelföretag sådana sponsrings- eller samarbetsavtal. Bland de sponsrade förekom bl.a. Svensk Elitfotboll, Elitfotboll Dam, Sveriges Olympiska Kommitté, Svenska Hockeyligan, HockeyAllsvenskan, Hockeyettan, Alpina SkidVM i Åre, Svenska Skidspelen i Falun, Stockholm Open och Båstad Swedish Open.

I rapporten gör Statskontoret bedömningen att idrottsrörelsens förutsättningar att få intäkter från sponsring från spelföretag generellt sett har förbättrats jämfört med före omregleringen. Eftersom fler spelföretag efter omregleringen har rätt att marknadsföra sig i Sverige genom t.ex. sponsring finns det därmed fler potentiella sponsorer till idrottsförbunden, idrottsligor, idrottsevenemang och idrottsföreningar. Det är enligt Statskontoret sannolikt att spelföretagen kommer att konkurrera om att få sponsra de kommersiellt mest attraktiva bland dessa, vilket de dramatiskt ökade sponsorintäkterna till Svensk Elitfotboll fr.o.m. 2020 från ett nytt spelbolag bedöms vara en indikation på.⁸

Inför omregleringen förde idrottsrörelsen genom RF, på motsvarande sätt som trav- och galoppporten, fram frågan om hur spelbolag som erbjuder spel på idrottens tävlingar kan ersätta eller bidra till idrottens finansiering t.ex. genom att betala en avgift.⁹ Motivet skulle vara att spelbolagen annars skulle nyttja idrottens immateriella rättigheter utan tillstånd eller ersättning. En ersättning till idrotten i form av en avgift skulle enligt RF även kunna bidra till att finansiera arbetet med integritetsfrågor inom idrottsrörelsen, t.ex. matchfixning.

⁸ A.a. s. 60. Enligt avtalet utgår upp till 150 miljoner kronor per år till Svensk Elitidrott. Avtalet löper på sex år med option på förlängning om ytterligare sex år.

⁹ Se t.ex. inlagan ”Riksidrottsförbundets hållning gällande spellagstiftning” 2018-11-09.

6.3 Alternativa finansieringsmodeller för idrott och sport

6.3.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven utreda modeller för finansiering av idrottsrörelsen kopplat till spel och vadhållning. Under utredningens arbete har från idrottsrörelsen särskilt fokus lagts vid frågan om upphovsrättsligt skydd för idrotten.

Frågan om sportens rättigheter vid anordnandet av tävlingar och evenemang har behandlats på EU-nivå i samband med utarbetandet av principer för onlinespel. På uppdrag av EU-kommissionen genomfördes 2014 en särskild studie av Asser Institute som omfattade en genomgång av medlemsländernas regelverk och en analys av grunderna för det rättsliga skyddet, bl.a. avseende spel och vadhållning.¹⁰ Några observationer och slutsatser av studien sammanfattas i det följande.

6.3.2 Upphovsrättsligt skydd av sportevenemang

Enligt studien har ett sportevenemang som sådant, dvs. en tävling eller match, inte upphovsrättsligt skydd (copyright) i något EU-land. Bakgrunden är att upphovsrätten förutsätter en upphovsman och en på förhand utformad och skapad produkt som t.ex. ett musik- eller teaterstycke. I fråga om en sporttävling som t.ex. en fotbollsmatch är förloppet och utgången oviss och slumpmässig; även om vissa regler måste följas kan resultatet inte på förhand sägas ägas eller vara skapat av någon. Det konstateras också att frågan om upphovsrätt även har prövats av EU-domstolen i ett fall 2008.¹¹ Domstolen bedömde att förutsättningarna för ett upphovsrättsligt skydd enligt EU:s lagstiftning på området inte fanns i fråga om sportevenemang men menade samtidigt att medlemsländerna har möjlighet att reglera frågan i särskild ordning på nationell nivå.

I studien konstateras att sportorganisationerna har ett rättsligt skydd på andra områden, t.ex. genom att sportevenemangen äger rum på en särskild plats eller en arena som sportorganisatören äger

¹⁰ Study on sports organisers' rights in the European Union. Asser Institute, International Sport Law Centers, 2014.

¹¹ Premier League vs QC Leisure, C – 403/08 och 429/08.

eller har exklusivt nyttjanderätt till. Härigenom har sportarrangören kontroll över tillträdet till arenan genom försäljning av entrébiljetter och genom avtal om mediasättigheter till evenemanget. Här gäller också att ljud- och bildupptagningar och sändningar från sportevenemanget omfattas av upphovsrätten. I studien konstateras att försäljningen av mediasättigheter utgör en mycket stor del av sportens intäkter i dag. Detta gäller särskilt större publikporter och stora evenemang. En tredje kategori av rättsligt skydd som behandlas i rapporten gäller enskilda idrottsutövares skydd i form av "image rights", som omfattar visst skydd mot kommersiell användning av bilder som inte godkänts på förhand.

6.3.3 Särskilda regleringar av sportens rättigheter i några länder

Studiens kartläggning visar att några EU-länder har infört särskilt reglerade rättigheter på sportområdet som ger ett immaterialrättsligt skydd motsvarande upphovsrätt och som innebär att sportens organisationer kan licensiera användandet av sportevenemang för spel och vadhållning eller annat kommersiellt nyttjande. Till dessa länder hör Frankrike men även Polen och Ungern. Ett annat exempel, som är en av de första modellerna, är den reglering som finns i delstaten Victoria i Australien.

Motiven för denna form av särskild reglerad upphovsrätt för sporten är i allmänhet två: dels att ge sportorganisationerna rätt att kräva ersättning för att evenemang används kommersiellt, dels att ge sporten möjlighet att genom avtal med spelbolag eller andra aktörer reglera vissa frågor som gäller sportens evenemang, t.ex. sportens integritet.

Australien

I samband med en förstärkt reglering av sportspel i delstaten Victoria i Australien 2007 reglerades sportens rätt att godkänna spel. Syftet var dels att stärka förtroendet för sportens integritet, dels att säkerställa att sportens organisationer fick del av spelets överskott. Enligt gällande ordning måste därför en speloperatör träffa en överenskommelse med den sportorganisation på vars tävlingar man vill erbjuda spel.

Processen sker i tre steg. I ett första steg måste tävlingen eller evenemang godkännas av delstatens spelmyndighet. I ett andra steg krävs ett godkännande från den relevanta sportorganisationen. Slutligen ska ett avtal ingås mellan parterna som reglerar bl.a. informationskrav kopplade till integritetsfrågorna och den ekonomiska ersättningen, som tas ut genom en avgift på spel. För att erhålla status som godkänd eller behörig sportorganisation (*Sports Controlling Body*) ställs ett antal organisatoriska krav liknande en certifiering från spelmyndigheten.

Modellen har bedömts välfungerande och bidragit till ett närmare samarbete mellan sporten och speloperatörer. Samtidigt har utvärderingar uppmärksammat effektivitetsbrister, t.ex. att regleringen endast gäller regionalt och inte omfattar gränsöverskridande spel. En annan utmaning har varit den växande spelmarknaden generellt. När det gäller målbilden konstateras att systemet framför allt har stött arbetet med integritetsfrågor kopplade till sport och spel men att den finansiella behållningen för sporten har varit begränsad. En annan nackdel är de höga krav och kostnader som det innebär för en sportorganisation att bli godkänd för att sluta avtal med speloperatörer, inneburit att endast större publikporter har sådana behöriga organ. Mindre sporter som inte klarar kraven eller kan bära kostnaderna står därför utanför det skydd som modellen är tänkt att erbjuda.

Frankrike

Frankrike har sedan 1992 ett särskilt lagfäst skydd för sportevenemang, jämförbart med en immateriell rättighet, som ger sportens organisationer rätt att kontrollera kommersiellt nyttjande av sportevenemang för bl.a. mediasändningar och vadhållning. I samband med omregleringen av den franska spelmarknaden 2010 aktualiserades frågorna om sportens rättigheter och finansiering. I den nya spellagstiftningen stärktes därför regleringen av sportens rättigheter avseende vadhållning på sportevenemang.

Reglerna innebär att en licensierad speloperatör som vill erbjuda spel på ett sportevenemang först måste sluta avtal med det ansvariga sportförbundet eller den aktuella tävlingsarrangören. Avtalen ska även godkännas av den franska myndigheten för onlinespel (ARJEL)

innan spel kan ske. Reglerna gäller både för onlinespel och land-baserat spel, dock endast på tävlingar som hålls i Frankrike.

När avtal slutits fördelas spelrättigheterna genom ett auktionsförfarande, där varje spelbolag betalar i förhållande till sin andel av totala insatser. 2011 betalade de licensierade spelaktörerna igenomsnitt drygt en procent av sina nettospelintäkter till sporten. Den totala kostnaden för spelrättigheter varierar mellan olika sporter, dyrast i Frankrike är fotboll och tennis. Sportens intäkter från medgivna spelrättigheter uppgick till 9,3 miljoner euro 2010–2012.¹²

I de avtal som sluts har sporten även rättsligt stöd för att föra in krav som gäller integritetsaspekter kopplat till sport och spel. Exempelvis kan det gälla krav på information om vilka spelobjekt eller händelser som kommer att bli föremål för spel hos en speloperatör. Sporten får därigenom möjlighet att vid behov vidta förebyggande eller särskilda kontrollåtgärder. Vissa krav inom detta område finns även reglerat i spellagstiftningen, t.ex. förbud mot spel på ”negativa” händelser som straffsparkar under pågående fotbollsmatcher.

Sportens särskilt reglerade rättigheter i Frankrike utgör ett skydd framför allt för det kommersiella nyttjandet av sportevenemang på professionell nivå. När det gäller icke-professionell sport och idrott tas sedan 2010 en lagreglerad avgift ut på 1,8 procent av insatserna hos en speloperatör. Intäkterna från avgiften kanaliseras till ett nationellt center för sport i Frankrike (CNDS). Avgiften inbringar inga stora summor utan uppgick 2010–2012 till sammanlagt 23 miljoner euro.

Även gällande Frankrike konstateras i studien att modellen med särskilt reglerade rättigheter främst kan nyttjas av de större sportförbunden inom de mest attraktiva sporterna, medan de mindre sporterna inte lyckas sluta några kontrakt med speloperatörerna. Vidare konstateras att de kontrakt som sluts bara omfattar en del av den totala sportspelsmarknaden.

¹² ARJEL Report of the French Online Gaming Regulatory Authority on the betting right (2013).

Polen och Ungern

Polen har valt en annan modell för att reglera sportens rättigheter visavi speloperatörerna. Enligt den spelmarknadslag som gäller från 2009 finns reglerat som ett villkor för licens att speloperatören har fått sportförbundets godkännande för att använda sportresultaten i sin spelverksamhet. Spelmarknadslagen reglerar dock inte frågan om en ekonomisk ersättning till sporten, men i praktiken fungerar systemet så att sportens organisationer kräver ekonomisk ersättning för att godkänna en speloperatör.

Ungern har ett system liknande det i Frankrike. Sporten har i lag från 2012 en reglerad rättighet till evenemang med kommersiellt värde med vilket avses större nationella sportevenemang och turneringar. Även rätten till ekonomisk ersättning finns reglerad. Enligt studien har sportens förbund inte krävt någon ersättning med stöd av lagen. Förklaringen är dels att det statliga spelbolag som har ensamrätt på sportspel online ändå har skyldighet att tillföra medel till sporten. En annan förklaring är att den reglerade rättigheten endast täcker en mindre del av den totala spelmarknaden.

Studiens samlade bedömning

I den EU-övergripande studien konstateras sammanfattningsvis att den franska modellen med en särskild reglering av sportens rättigheter när det gäller spel och vadhållning har inspirerat flera sportorganisationer att kräva en motsvarande modell nationellt eller på EU-nivå. Förutom Frankrike är det dock endast Ungern och Polen som infört en liknande reglering. Andra länder har valt andra modeller för att tillgodose sportens intressen och behov av finansiering. Studien redovisar en samlad analys av några av de fördelar och nackdelar, eller utmaningar, som finns med en ordning med särskilt reglerade rättigheter för sporten. För det första konstateras att det finns en sammanblandning av motiven för åtgärden, dvs. om motivet är att ge sporten rätt till finansiell ersättning från t.ex. spelbolag eller om motivet är att erbjuda ett rättsligt skydd för sportens integritet.

När det gäller det första finansieringsmotivet är bedömningen att en rättighetsbaserad kontraktsmodell inte utgör en effektiv modell för finansiering av sporten generellt. Förklaringen är att de kontrakt som sluts mellan sporten och spelets aktörer främst avser de större

publikporterna och de största evenemangen. Andra mindre publikattraktiva sporter får därmed ingen finansiering genom en sådan modell.

En annan nackdel är att kontrakten endast omfattar en delmängd av den totala sportspelsmarknaden. Detta beror dels på samma faktorer som ovan, dvs. att kontrakt sluts avseende främst större publiksporter och evenemang, men beror också på att särskilt lagreglerad rättighet för sporten i ett visst land endast kan tillämpas på sportevenemang och spel som sker nationellt.

I fråga om det andra motivet, integritetsaspekterna, bedöms att kontrakt som sluts på basis av en särskilt reglerad rättighet etablerar en rättsligt bindande länk mellan sport och spel som kan stärka ett partnerskap i arbetet mot t.ex. matchfixning. Men genom att avtalen som sluts omfattar framför allt de större sporterna och evenemangen får övriga mindre publikattraktiva sporter inget motsvarande skydd och löper större risk att exponeras fortsatt för illegalt spel. En alternativ lösning för att uppnå samma mål kan enligt studien vara att föra in motsvarande villkor i den nationella spellagstiftningen.

Slutligen konstateras i rapporten att system med särskilt reglerade rättigheter och processer för att godkänna eller licensiera spel ger upphov till höga transaktionskostnader. Genom godkännandeprocesser i flera steg uppstår kostnader hos sportens organisationer men också hos de nationella spelmyndigheterna som måste ansvara för kontroll och efterlevnad av reglerna.

6.3.4 Några utgångspunkter gällande utformningen av en finansieringsmodell för idrotten

En alternativ eller kompletterande offentligt reglerad finansieringsmodell för idrotten kopplat till spel och vadhållning kan i princip handla om två modeller: en reglerad marknadsavgift eller en särskild nationell reglering av idrottens upphovsrättsliga skydd.

När det gäller utformningen av en marknadsavgift gäller i grunden samma förutsättningar som utredningen har redovisat i delbetänkandet Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden, SOU 2020:64, s. 31–34, gällande en avgift på hästspel. En principiell fråga blir även här om det skulle vara fråga om en avgift eller en skatt. Skillnaden mellan en skatt och en avgift är enligt regeringsformens förarbeten att skatt är ett tvångsbidrag till det

allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift däremot motsvaras av en direkt motprestation från det allmännas sida. Vid en eventuell pålaga i form av en avgift skulle alltså överväganden kring motprestationen för avgiften vara av avgörande betydelse. Resonemang skulle kunna föras kring om en avgift skulle kunna tas ut för de kostnader som idrotten har för arrangemanget av de idrottstävlingar som spelbolag arrangerar vadhållning på. Avgiftens nivå som procentsats samt vilken intäktsbas som skulle ligga till grund för avgiften skulle vidare behöva fastställas. En central avvägning skulle gälla avgiftens nivå i förhållande till punktskatten (18 procent), dvs. det totala skatte- och avgiftsuttaget och konsekvenser för kanaliseringen på spelmarknaden. Den tidigare Spellicensutredningen gjorde här bedömningen att ett skatteuttag överstigande 20 procent skulle kunna påverka kanaliseringen negativt.¹³ Med en punktskatt på 18 procent handlar det om ett relativt begränsat utrymme för en marknadsavgift. Även konkurrensförhållanden nationellt och internationellt kan behöva beaktas om den ökade internationaliseringen av sport och spel fortsätter. Det skulle även behöva fastställas vem som i olika situationer ska anses tillhandahålla motprestationen för avgiften och därför erhålla de betalade avgifterna.

Syftet och det allmänna intresset av en avgift är också en faktor som skulle prövas inom ramen för EU-kommissionens bedömning av åtgärdens förenlighet med EU:s statsstödsregler.¹⁴ Det kan också behöva motiveras varför just idrott som spelobjekt skiljer sig från andra evenemang eller händelser som utgör objekt för vadhållning.

Eftersom vadhållning på de stora sporterna har en stor internationell prägel, t.ex. inom fotbollen, är det relevant att beakta att en nationellt reglerad avgift endast kan tas ut på spel och tävlingar som sker i Sverige. Detta eftersom en avgift förutsätter att den utgör ersättning för en motprestation. Spel som sker på tävlingar som anordnas i andra länder skulle i praktiken inte omfattas av en sådan avgift. En avgift på spel på svensk idrott skulle också kunna innebära att spel på svenska tävlingar blir mindre attraktivt för spelbolagen jämfört med spel på idrott i andra länder, vilket i förlängningen skulle kunna inverka negativt på idrottens finansiering genom kommersiella samarbeten.

¹³ SOU 2017:30, s.189–197.

¹⁴ Jfr SOU 2020:64 s. 31.

Ett införande av en skatt eller avgift skulle medföra ökade administrativa kostnader för staten och den myndighet som skulle ansvara för uppbörden. Administrativa kostnader skulle också uppstå för de organ som skulle fungera som motpart samt fördela intäkterna av en avgift inom sporten. När det gäller den administrativa hanteringen skulle det även behöva fastställas dels vem som skulle ansvara för uppbörden av avgiften, dels hur medlen därefter skulle utbetalas till de organ som företräder respektive idrott. En eventuell avgift eller skatt skulle utgöra en ytterligare kostnad för spelbolagen, varför faktorer som den svenska spelmarknadens internationella konkurrenskraft och kanalisering skulle behöva beaktas.

Modeller för en särskilt reglerad upphovsrätt har redovisats ovan i avsnitt 6.3.2 och 6.3.3. Bakgrunden är som framgått att en idrottsprestation eller utfallet av en tävling inte omfattas av ett upphovsrättsligt skydd (copyright). Förenklat skulle en sådan modell innebära att ett särskilt upphovsrättsligt skydd för idrotten regleras i lämplig lag. Med stöd av detta rättsliga skydd skulle idrottens organisationer eller arrangörer av evenemang sedan ha möjlighet att ingå avtal med spelbolagen om vilken ersättning som ska utgå i det fall dessa används som spelobjekt. Härutöver kan vissa ytterligare villkor för tillämpningen behöva fastställas.

Utfallet av en modell med särskilt lagfäst upphovsrätt beslutas inte i lag utan beror av vilka avtal som idrotten med stöd av det rättsliga skyddet skulle kunna sluta med spelbolagen och vilken ersättning som överenskomms i dessa förhandlingar. I likhet med vad som gäller för de kommersiella samarbeten inkl. sponsring som sluts i dag beror utfallet dels på idrottens förhandlingsstyrka, dels på hur intressant den aktuella idrotten eller det särskilda evenemanget är för spelbolagen.

Erfarenheterna tycks visa att en modell med särskilt reglerade rättigheter medför ökade administrativa kostnader för idrotten, den nationella spelmyndigheten och även för spelbolagen. Ett införande skulle även kunna få effekter på den internationella konkurrenskraften när det gäller spel på svensk idrott.

6.4 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Idrottens intäkter från spelföretag i form av sponsring har ökat efter omregleringen av spelmarknaden. Varken en reglerad marknadsavgift eller ett särskilt upphovsrättsliknande skydd för idrotten bedöms vara lämpligt att införa för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt.

Utredningen ska enligt direktiven utreda om den finansieringsmodell som föreslås för hästnäringen, eller någon annan lämplig modell fristående från skattesystemet, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt. Som framgår av utredningens delbetänkande Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden, SOU 2020:64, föreslår utredningen ingen ny finansieringsmodell i form av en marknadsavgift för hästnäringen, i detta sammanhang trav- och galoppsporten.

När det gäller frågan om rätten till ersättning för att idrott används som spelobjekt, eller i andra kommersiella sammanhang, konstaterar utredningen att ett sportevenemang som t.ex. en tävling eller en fotbollsmatch inte i sig skyddas av upphovsrätten (avsnitt 6.3.2). Förklaringen är att utfallet av en tävling inte är känt på förhand, varför ingen kan sägas "äga" eller har varit upphov till resultatet. Däremot har sportevenemang och även utövare av sport andra former av skydd. Grundläggande är att det finns ett äganderättsliknande skydd i det förhållande att ett evenemang äger rum på en arena som ägs eller disponeras med ensamrätt av sportförbundet eller arrangören av det aktuella evenemanget. Denna rättighet gör det möjligt för idrottens arrangörer att dels kontrollera fysiskt tillträde till en arena, dels ingå avtal om upplåtande av ljud- och bildrättigheter för evenemanget. Den typ av kommersiella avtal som gäller mediarättigheter utgör i dag en central del av elitsportens finansiering.

Som utredningen redovisat i avsnitt 6.3.3 har vissa länder infört särskilda lagreglerade upphovsrättsliknande rättigheter för inhemsk idrott och sport. Syftet har varit att ge sportens organisationer en laglig rätt att kunna förhandla om ersättning om deras evenemang används som spelobjekt. Ett annat syfte har varit att ge sporten möjligheter att i avtal med spelbolag ställa krav på åtgärder för att stärka

arbetet i integritetsfrågor som rör sport och spel. Erfarenheter och utvärderingar av sådana system visar att de i första hand gynnar sporter och evenemang med mycket hög attraktivitet för spelaktörerna. Vidare skulle en sådan reglering enligt den modell som använts i andra länder endast omfatta nationella sportevenemang. Enligt uppgift från Svenska Spel baseras 85 procent av deras sportspel på utländska ligor och 15 procent på inhemskt spel. För ett annat spelföretag som har en stor marknadsandel på sportspel utgör endast 5,96 procent av deras svenska kunders sportspel spel på svensk sport.¹⁵ De medel som skulle inflyta till svensk idrott vid införandet av en sådan modell skulle således bli förhållandevis liten. Om vadhållning på svenska sportevenemang till följd av en särskild avgift på sådant spel skulle bli dyrare jämfört med annan vadhållning, torde det riskera att minska konsumenters intresse för sådan vadhållning och i förlängningen riskera att minska svensk elitidrotts sponsorintäkter från spelbolag. Ett system med särskilt reglerade rättigheter som skulle materialiseras genom förhandlingar och avtal mellan sportens organisationer och spelbolag riskerar även att medföra höga administrativa kostnader för sportens organisationer och för den nationella spelmyndighetens kontrollarbete. Sammantaget talar detta emot en sådan reglering.

Det har från vissa håll framförts att en svensk modell med särskilda lagreglerade upphovsrättsliknande rättigheter även skulle kunna omfatta spel på idrott i andra länder. En licenshavare som vill erbjuda vadhållning på sport skulle därmed även behöva träffa avtal med utländska rättighetsinnehavare för att erbjuda spel på dessa rättighetsinnehavares tävlingar. Enligt utredningens bedömning torde en sådan modell inte vara en rimlig lösning och heller ingen lösning som skulle gagna svensk idrott. För det första skulle det behöva utredas vem som de facto utgör rättighetsinnehavare för respektive idrott, evenemang etc. som avtal ska tecknas med. Mot bakgrund av att det med stor sannolikhet rör sig om ett stort antal aktörer skulle administrationen kring tecknandet av avtal bli tämligen omfattande. Av redovisade siffror ovan framgår att svenska spelbolag till övervägande del erbjuder vadhållning på utländsk idrott. Införandet av en modell i vilken ersättning utgår oavsett var idrotten äger rum skulle således medföra att upp emot 90 procent av ersättningen skulle utbetalas till de utländska idrottsligorna. En

¹⁵ Uppgifter från BOS den 17 november 2020.

nationell reglering med en sådan effekt vore enligt utredningens bedömning varken lämplig eller försvarbar.

Historiskt har som beskrivits i avsnitt 6.2.2 funnits en koppling mellan spel på sport och idrottens finansiering. Övergången till att ett fast statsbidrag, vilken skett i flera steg, har enligt utredningens bedömning avspeglat en tydlig viljeinriktning att frikoppla den ideella idrotts- och friluftsrörelsen från ett finansiellt beroende av spelmarknadens utveckling.

Utredningen kan samtidigt konstatera att idrotten över tid har utvecklat omfattande kommersiella samarbeten både på central och lokal nivå. Betydelsen av intäkter från tävlingar och evenemang har visat sig tydligt inte minst under coronapandemin. Utvecklingen på den nya spelmarknaden visar också att flera av de spelbolag som varit verksamma i Sverige under en längre tid, och som nu innehar licens på den nya spelmarknaden, är beredda att på kommersiell basis sluta avtal med sportförbund på elitnivå om flerårigt finansiellt stöd i form av sponsring. Enligt den utvärdering som Statskontoret genomfört har idrottens intäkter från spelföretag i form av sponsring ökat efter omregleringen av spelmarknaden. Ett offentligt ingripande i form av en särskilt reglerad rättighet eller en offentlig avgift på spel, utöver nuvarande punktskatt, skulle kunna inverka negativt på spelbolagens vilja att sluta avtal om sponsring på kommersiell basis. Ytterligare avgifter eller skatter riskerar också att påverka kanaliseringen negativt. Det går även att ifrågasätta varför idrott och sport skulle ha mer rätt till ersättning än andra evenemang som utgör objekt för vadhållning.

Vid sidan av frågan om ekonomisk ersättning kan upphovsrättsliknande regler som de i Frankrike vara ett sätt att ge sporten utrymme att förhindra vadhållning på objekt som sporten bedömer är särskilt riskabla ur matchfixningssynpunkt. I det avseendet skulle regleringen syfta till att stärka sportens integritet. Huruvida en upphovsrättslig reglering med särskilt syfte att skydda sportens integritet är lämplig, är inte en fråga som uttryckligen omfattas av direktiven för denna utredning. Det kan dock konstateras att spellagen adresserar frågan om spelobjekt och risken för matchfixning. Enligt spellagen är vissa typer av spelobjekt förbjudna och dessutom innehåller spellagen bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ytterligare förbud för att bekämpa matchfixning (8 kap. 2 § spellagen och

21 kap. 5 §). Regeringen har bemyndigat Spelinspektionen att föreskriva om sådana förbud (16 kap. 6 spelförordningen [2018:1475]). Spelinspektionen har med stöd i bemyndigandet meddelat föreskrifter som träder i kraft den 1 januari 2021.¹⁶

Sammantaget bedömer utredningen att varken en offentligt reglerad avgift eller en lagreglerad upphovsrättsliknande rättighet är lämplig att införa för att ge idrottsrörelsen ersättning för att idrott används som spelobjekt.

¹⁶ Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd (SIFS 2020:2) om begränsningar och förbud mot viss vadhållning för att motverka manipulation av resultat (bl.a. matchfixning) inom sport samt rapportering av misstänkt manipulation.

7 Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

7.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredaren överväga och lämna förslag till ytterligare åtgärder för att begränsa eller stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet. Utredaren ska även göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder. Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå grundlagsändring. I det följande redovisas därför gällande regler och hur kanaliseringen utvecklats sedan omregleringen av spelmarknaden, följt av en internationell utblick. Därefter redovisas utredningens överväganden och förslag.

7.2 Kanaliseringen

7.2.1 Befintliga verktyg i spellagen, spelförordningen och inkomstskattelagen

Redan innan spellagen var det olagligt att anordna spel om pengar utan tillstånd samt att främja sådant spel. Dessa regler har flyttats över till den nya spellagen. I 19 kap. 1 § anges att

[d]en som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens enligt denna lag döms för olovlig spelverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms det inte till ansvar.

Det s.k. främjandebrottet framgår av 19 kap. 2 §.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i sådant spel som avses 1 § döms för främjande av olovligt spel till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms det inte till ansvar.

Om ett brott enligt ovan är att betrakta som grovt, ska i stället dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (19 kap. 3 §). Vid sidan av straffbestämmelserna finnas i spellagen vissa administrativa tillsynsverktyg och sanktioner att tillgå för myndigheterna i arbetet med att motverka olovligt spel. Fr.a. utgörs dessa av möjlighet att meddela beslut om

- förbud mot tillhandahållande av olovligt spel (18 kap. 23 §),
- att ansöka hos förvaltningsrätten om att en betalningsförmedlare ska blockera betalningstransaktioner till och från ett konto som används i samband med olovligt spel (18 kap. 26 §), och
- att en internetleverantör ska upprätta varningsmeddelande på webbplatser där olovligt spel tillhandahålls (18 kap. 28 §).

Betaltjänstleverantörer är vidare skyldiga att blockera betalningar där betalkort används i samband med olovligt spel (13 kap. 1 § spelförordningen [2018:1475]). Detta gäller således utan att tillsynsmyndigheten behöver fatta beslut i enskilda fall. Om en betaltjänstleverantör åsidosätter denna skyldighet kan Spelinspektionen besluta om en sanktionsavgift om lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor (19 kap. 13 § spellagen).

Slutligen infördes i samband med omregleringen även bestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229) som kan bidra till att kanalisera spelandet till licensierade spelföretag. Enligt huvudregeln ska vinster från spel hos licensierade spelföretag vara skattefria för spelaren. Skattefriheten gäller dock inte vinster som spelare gör på licenspliktiga spel hos ett spelföretag som inte har någon licens enligt spellagen (8 kap. 3 § inkomstskattelagen).

7.2.2 Kanaliseringen efter omregleringen av spelmarknaden

Regeringen bedömde i samband med omregleringen att kanaliseringen på den konkurrensutsatta delen av marknaden skulle uppgå till minst 90 procent (prop. 2017/18:220, s. 285). Det var också den målsättning som regeringens särskilde utredare Håkan Hallstedt hade (SOU 2017:30 s. 25). I ett internationellt perspektiv är det en relativt

hög målsättning. I Danmark bedömdes exempelvis kanaliseringen vara cirka 72 procent 2012, dvs. det år den danska spelmarknaden omreglerades, för att sedan öka gradvis till att uppgå till 91,5 procent 2019¹. Kanaliseringen på den svenska konkurrensutsatta spelmarknaden uppgick, enligt Spelinspektionens bedömning, till mellan 87–89 procent 2019 med en vikande trend över året. Dessa siffror, som bygger på Skatteverkets uppgifter om omsättningen hos de licensierade spelbolagen och det brittiska analysföretaget H2 Gambling Capitals uppskattningar av det olicensierade spelandet, bör dock tolkas med viss försiktighet.² Flera bedömare har också pekat på att kanaliseringsgraden troligen varierar markant mellan olika spelformer inom den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden, exempelvis mellan vadhållning på hästsport, där kanaliseringsgraden bedöms vara mycket hög, och onlinekasino, där kanaliseringsgraden bedöms vara väsentligt lägre.³ Det går vidare att ifrågasätta om den procentuella andelen av nettoomsättningen på spelmarknaden bör vara den enda måttstocken som ska beaktas vid skattningen av statens kontroll över spelmarknaden. Ur folkhälsoperspektiv bör minst lika relevant vara att beakta hur stor andel av befolkningen som väljer att spela utanför licenssystemet. I det avseendet kan noteras att fyra procent av onlinespelarna som tillfrågades i Spelinspektionens årliga marknadsundersökning ”Allmänheten om spel” svarade att de under 2019 hade spelat på en webbsida som saknade svensk licens.⁴ Med reservation för osäkerheten i ovan angivna statistik, skulle en möjlig slutsats därmed kunna vara att det är ett relativt litet antal spelare som spelar hos olicensierade spelföretag, men att dessa omsätter mer pengar än den genomsnittlige spelaren.

Ingen har ännu dömts för vare sig olovligt spel eller främjande av olovligt spel sedan spellagens ikraftträdande. Spelinspektionen har dock vidtagit åtgärder för att motverka olovligt spel. I september 2019 skickade myndigheten en skrivelse till betaltjänstleverantörer.⁵ I skrivelsen uppmanades betaltjänstleverantörerna att inte förmedla

¹ Spillemyndigheden. Rapport om ulovligt spil (2019), s. 14.

² Den danska spelmyndigheten har t.ex. bedömt den svenska kanaliseringsgraden vara knappt 91 procent 2019, baserat på statistik från H2 Gambling Capital avseende onlinebaserat spel.

³ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3 (2020:8), s. 41 och Copenhagen Economics rapport Kanaliseringsgraden på den svenska marknaden för onlinespel (27 april 2020), s. 33.

⁴ Spelinspektionens årsredovisning för 2019, s. 6.

⁵ Information till betaltjänstleverantörer – Skrivelse från Spelinspektionen daterad 2019-09-10.

insatser eller vinster till och från spelbolag utan nödvändig licens. Spelinspektionen påpekade i skrivelsen att sådan förmedling kan utgöra främjande av olovligt spel, vilket är kriminaliserat genom spellagen. Under 2020 har myndigheten meddelat förbuds förelägganden mot sammanlagt 23 utlandsbaserade spelföretag som har bedömts tillhandahålla spel i Sverige utan nödvändig licens genom sammanlagt drygt ett hundratal webbsidor.⁶

Spelinspektionen publicerade i december 2019 en strategi för myndighetens arbete mot olaglig spelverksamhet online.⁷ I strategin anges att myndigheten prioriterar åtgärder för att stärka kanaliseringen och hur myndigheten ska arbeta mot olaglig spelverksamhet. Spelinspektionen konstaterar att samverkan med andra myndigheter, i första hand polis och åklagare men även Konsumentverket, Finansinspektionen och spelmyndigheter i andra länder, är en viktig del i arbetet. Även om inspektionens beslut att förbjuda utlandsbaserade spelföretag att tillhandahålla spel i Sverige i sig kan vara svåra att genomdriva, menar myndigheten att publicering av sådana beslut kan skapa större förutsättningar för spelare att välja lagliga alternativ och andra aktörer att samarbeta och sluta avtal endast med lagliga aktörer på spelmarknaden. Spelinspektionen bedömer också att sådana beslut kan skapa förutsättningar för andra myndigheter att agera inom ramen för sina respektive verksamhetsområden och för andra aktörer att undvika att begå främjandebrott. Vidare pekar man i strategin på möjligheten att agera mot licenshavare om dessa ingår i samma koncern som ett företag som tillhandahåller olovligt spel på den svenska spelmarknaden. Spelinspektionen konstaterar slutligen att man har möjlighet att besluta om varningsmeddelanden och att ansöka hos förvaltningsrätten om betalningsblockering (se ovan). I en rapport till regeringen den 17 augusti 2020 uppger Spelinspektionen att myndigheten arbetar med att ta fram underlag för att kunna meddela förelägganden om varningsmeddelanden.⁸ I rapporten anger Spelinspektionen vidare att den så kallade banksekretessen medfört svårigheter för myndigheten att ta del av uppgifter som bedöms nödvändiga för att få till stånd betalningsblockering,

⁶ Spelinspektionens, Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU), s. 14.

⁷ Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi (2019-12-13).

⁸ Spelinspektionens, Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU), s. 14 ff.

och begär därför vissa lagändringar för att undanröja dessa hinder. Vid tidpunkten för detta betänkandes överlämnande har inget beslut om vare sig betalningsblockering eller varningsmeddelande fattats.

Den licensierade delen av spelbranschen har också vidtagit vissa åtgärder för att utestänga olicensierat spel. Såvitt är känt för utredningen har varken Branschföreningen för onlinespel (BOS) eller Spelbranschens riksförbund (Sper) som krav att dess licensierade medlemmar inte samarbetar med underleverantörer, exempelvis marknadsföringspartners, spelprogramvaruutvecklare och betalningsförmedlare, som erbjuder tjänster till olicensierade spelföretag. Däremot följer det av BOS etiska plattform att operatörer som är medlemmar i BOS endast får acceptera svenska konsumenter på den spelsite som omfattas av svensk licens, samt att leverantörer som är medlemmar i BOS inte får tillhandahålla spel till i Sverige olicensierade aktörer som accepterar svenska kunder.

7.2.3 Internationell utblick

Webbplats-blockering

Syftet med webbplats-blockering är att stänga ute de spelbolag som inte har tillstånd att erbjuda spel till konsumenter. Således spärras vissa hemsidor för åtkomst genom blockering av exempelvis webbplats-adresser eller domännamn. Ett sådant verktyg för att stänga ute olovligt spel finns i exempelvis Danmark där den danska spelmynndigheten (Spillemyndigheden) kan ansöka hos domstol om föreläggande för en dansk internetleverantör att blockera en viss webbplats där olagligt spel erbjuds. Under 2019 blev totalt 25 webbplatser blockerade i Danmark.⁹ Inom EU har 18 medlemsländer, däribland Frankrike, Italien och Spanien, infört webbplats-blockering som ett styrmedel av spelmarknaden.¹⁰

⁹ Spillemyndigheden, Report on illegal gambling 2019, s. 8.

¹⁰ Prof Dr Julia Hörnle, Dr Alan Littler, Dr Gareth Tyson, Eranjan Padumadasa, Dr Maria José Schmidt-Kessen och Damilola Isaac Ibosiola, Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers (2018), s. 33.

Betalningsförmedlingsförbud

Inom EU har 16 medlemsländer infört någon form av möjlighet till betalningsblockering för att försvåra tillhandahållandet av otillåtet spel om pengar. Som framgår ovan erbjuder även den svenska spelregleringen sådana möjligheter. Endast i sju länder hade möjligheten att besluta om betalningsblockering faktiskt använts, enligt en rapport som publicerades i november 2018.¹¹ Genom att förbjuda betalningsförmedling försvåras möjligheten för spelbolag som erbjuder olagligt spel att ta betalt för sina tjänster. Förbudet innebär vidare att kreditkorts- och nätbetalningsföretag är förhindrade att överföra medel mellan spelare och spelbolag som erbjuder olagligt spel utan tillstånd. Norge har sedan 2010 ett förbud mot att tillhandahålla betaltjänster som innebär insättning till och betalning från spel som inte har licens i Norge. Den 1 januari 2020 skärptes föreskrifterna och stipulerar numera att förbudet även gäller betalningstransaktioner till och från andra företag som förmedlar betalningstransaktioner för spelbolag som inte har en licens i Norge.¹²

Licenskrav för underleverantörer (B2B-licens)

Med B2B-licens (business to business) avses inom spelområdet huvudsakligen licens för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara. Krav på B2B-licens i någon form finns bland annat i Storbritannien, på Malta och i Belgien. Licensmodellen ger möjlighet att ställa krav på sådana underleverantörer i syfte att säkerställa att spelprogramvaran inte erbjuds till otillåtna speloperatörer. Eftersom ett relativt litet antal underleverantörer förser en stor andel av spelmarknaden med spelprogramvara, har modellen ansetts ha stor potential att försvåra tillhandahållandet av otillåtet spel.¹³ Den brittiska lagstiftningen redogörs för närmare i utredningens överväganden avseende tillstånd för spelprogramvara.

¹¹ Prof Dr Julia Hörnle, Dr Alan Littler, Dr Gareth Tyson, Eranjan Padumadasa, Dr Maria José Schmidt-Kessen och Damilola Isaac Ibosiola, Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers (2018), s. 58.

¹² Forskrift om förbud mot betalningsförmedling för pengespill som ikke har norsk tillatelse.

¹³ Prof Dr Julia Hörnle, Dr Alan Littler, Dr Gareth Tyson, Eranjan Padumadasa, Dr Maria José Schmidt-Kessen och Damilola Isaac Ibosiola, Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers (2018), s. 138.

7.3 Överväganden och förslag

7.3.1 Behovet av ytterligare åtgärder

Utredningens bedömning: Spellagen bör kompletteras med ytterligare verktyg för att stänga ute olicensierat spel. Möjlighet till s.k. IP-blockering bör inte införas.

Utgångspunkten för den nya spelregleringen är att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha licens, och aktörer utan licens ska stängas ute (prop. 2017/18:220, s. 85). Att staten ska ha kontroll över spelmarknaden anges också som en av målsättningarna för den statliga spelpolitiken (prop. 2019/20:1, utg.omr. 17, s. 209). Det finns flera skäl till detta. Inte minst förutsätter flera av de mekanismer som införts i spellagen för att skydda konsumenter från överdrivet spelande, såsom möjligheten att stänga av sig från spel och sätta gränser för sitt spelande, att svenskars spelande endast sker inom licenssystemet. Om olicensierade spelföretag tillåts verka fritt på den svenska spelmarknaden finns en uppenbar risk att dessa skyddsmekanismer kringgås genom att spelare som exempelvis stängt av sig från spel fortsätter att spela på olicensierat spel. Det är givetvis också viktigt att skydda svenska licenshavare från otillbörlig konkurrens från olicensierade spelföretag, som kan snedvräta konkurrensen genom att exempelvis locka med bonuserbjudanden på ett sätt som licensierade företag inte tillåts göra. Vissa menar att en metod för att öka kanaliseringen skulle vara att ta bort vissa av spelregleringens konsumentskyddande bestämmelser rörande exempelvis begränsningar av vilka typer av spel eller bonuserbjudanden som är tillåtna eller möjligheten att stänga av sig från licensierat spel, eller att avstå från att införa eventuella ytterligare åtgärder som av olika skäl bedöms nödvändiga. Utan sådana begränsningar skulle, åtminstone för vissa typer av spelare, sannolikt incitamenten att vända sig till olicensierade aktörer att minska. Man kan dock med fog fråga sig vilken poängen med hög kanalisering skulle vara om det inom licenssystemet inte säkerställs ett betydligt starkare konsumentskydd, vilket dessa begränsningsregler syftar till att upprätthålla, än vid spel utanför licenssystemet. Vidare pekar uppgifter från stödorganisationer på att den stora majoriteten av personerna som söker hjälp för problemspelande, och som angett att de spelat hos olicen-

sierade spelföretag, har stängt av sig från spel via Spelinspektionens självavstängningsregister Spelpaus.se. Det är alltså inte avsaknaden av incitament inom licenssystemet i form av exempelvis lukrativa bonuserbjudanden som gör att dessa personer vänder sig till olicensierat spel. I stället torde det handla om att de där ges tillgång till spel trots avstängning. För att skydda dessa personer behövs utöver vård och förebyggande åtgärder att staten har tillgång till repressiva åtgärder för att stänga ute olovligt spel, snarare än liberalisering av spelansvarsregelverket inom licenssystemet. Samtidigt som det måste finnas en balans i regelverket som gör det attraktivt för spelföretag och konsumenter att verka inom licenssystemet, kan enligt utredningen således inte ett minskat konsumentskydd inom licenssystemet vara svaret på hur olicensierat spel ska stängas ute. Det är därför enligt utredningen avgörande för reformens såväl effektivitet som legitimitet att det finns ändamålsenliga verktyg för att stänga ute olicensierade aktörer från den svenska spelmarknaden.

Kanaliseringsen på den svenska konkurrensutsatta spelmarknaden har bedömts uppgå till mellan 87–89 procent 2019 med en vikande trend över året, och med betydande skillnader mellan olika spelformer. Statskontoret bedömer i utvärderingen av läget på spelmarknaden 2019 att utvecklingen sedan omregleringen har varit sådan att ytterligare verktyg är nödvändiga för att stänga ute olicensierat spel.¹⁴ Utredningen delar den bedömningen och anser att det, även om effektiviteten i de befintliga verktygen ännu inte fullt ut har prövats och kan värderas, finns skäl att överväga vilka eventuella ytterligare verktyg som kan vara lämpliga och ändamålsenliga för att stänga ute olicensierat spel.

Frågan är då vilka ytterligare åtgärder som bör komma i fråga. En åtgärd som Spellicensutredningen utredde var om en möjlighet att besluta om blockering av elektronisk kommunikation till domäner (DNS-blockering) eller IP-adresser (IP-blockering) bör införas i spellagen.¹⁵ Den utredningen, och sedermera även regeringen, bedömde dock att någon möjlighet till sådan blockering inte skulle införas i samband med omregleringen. Spellicensutredningen ansåg bland annat att en sådan åtgärd skulle riskera att inskränka yttrandefriheten på ett oproportionerligt sätt och innebära att även

¹⁴ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3 (2020:8), s. 101.

¹⁵ SOU 2017:30, del 2, s. 142 samt prop. 2017/18:220 s. 211.

sådant material som inte var tänkt att omfattas av blockeringen riskerade att träffas av åtgärden. Vidare bedömde utredningen att en möjlighet till DNS- eller IP-blockering på spelområdet skulle riskera att leda till att det väcks krav på liknande åtgärder på fler områden, samt att tillräckligt stöd i riksdagen saknades för ett sådant förslag. Finns då något i utvecklingen sedan spellagens ikraftträdande som motiverar en annan bedömning nu? Möjligheten att bland annat blockera webbsidor övervägdes av Utredningen om EU:s förordning om konsumentskyddssamarbete som lämnade sitt betänkande till regeringen i mars 2019 (SOU 2019:12, s. 45 och 46 samt 115 ff.). I valet mellan ett system med varningsmeddelanden och blockering föreslog den utredningen att varningsmeddelanden väljs, med stöd i ett liknande resonemang som Spellicensutredningens. Man konstaterade bl.a. att blockering riskerar att slå för brett och riskerar att vara svårförenlig med den grundlagsskyddade yttrandefriheten, samt att en sådan åtgärd i många fall visat sig ha en begränsad effekt och inte uppnått det eftersträvade målet. Vidare konstaterades att riksdagen i förhandlingarna av den EU-förordning¹⁶ som utredningen hade i uppdrag att implementera, motsatt sig möjligheten till blockering, vilket föranlett Sverige att rösta nej till förordningen i rådet. Regeringen valde att följa utredningens förslag att i stället för blockering införa möjligheten att besluta om varningsmeddelanden i marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, läkemedelslagen (2015:315), lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter och lagen (2019:59) med kompletterande bestämmelser till EU:s geoblockeringsförordning (prop. 2019/20:120, s. 69).

En majoritet av länderna i EU har infört möjligheten att blockera webbsidor som tillhandahåller otillåtet spel (SOU 2017:30 del 2, s. 140). Den vanligaste typen är DNS-blockering. I en analys som EU-kommissionen lät göra 2018,¹⁷ konstateras att DNS-blockering lätt kan kringgås och därmed inte är en särskilt effektiv åtgärd. Trots det ansåg flera länder enligt studien ändå att åtgärden var effektiv eftersom konsumenterna som försökte nå en blockerad webbplats togs

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen.

¹⁷ Prof Dr Julia Hörnle, Dr Alan Littler, Dr Gareth Tyson, Eranjan Padumadasa, Dr Maria José Schmidt-Kessen och Damilola Isaac Ibosiola, Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers (2018).

vidare till en annan webbplats med viktig konsumentinformation. Informationen kan exempelvis upplysa konsumenter som inte är medvetna om att de försökt få tillträde till en olicensierad spelsida.

Utredningen konstaterar att den möjlighet som infördes i spellagen att besluta om varningsmeddelande ännu inte har använts. Som nämnts utreder Spelinspektionen fortfarande förutsättningarna för och effektiviteten i användning av varningsmeddelanden. Möjligheten att besluta om varningsmeddelande har, som framgår ovan, nyligen införts även på andra områden vilket torde medföra att möjligheten att samarbeta mellan myndigheter i tillämpningen ökar. Utredningen konstaterar även att stödet i riksdagen för DNS- och IP-blockering inte tycks ha ökat under tiden efter Spellicensutredningen. En åtgärd av detta slag riskerar också att begränsa eller förhindra tillgången till även annan information än den som åtgärden avser, och därmed inskränka yttrandefriheten på ett sätt som kan strida mot våra grundlagar. Sammantaget bedömer utredningen att det inte framkommit skäl som motiverar någon annan bedömning än den som Spellicensutredningen gjorde. Någon möjlighet till blockering av elektronisk kommunikation bör därför inte införas i nuläget.

Vissa aktörer har framfört till utredningen att spellagens tillämpningsområde bör utvidgas till att i princip omfatta allt spel som är tillgängligt för svenska konsumenter. På så sätt anser man att möjligheten för olicensierade spelföretag att kringgå spellagen genom att ha andra språk och valuta än den svenska skulle försvinna. Enligt 1 kap. 2 § spellagen är lagen tillämplig på spel som tillhandahålls i Sverige. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige. Spelinspektionen har, med hänvisning delvis till lagens förarbeten, angett att svensk valuta, svenskt språk, information till specifikt svenska kunder, svensk kundtjänst och marknadsföring mot svenska konsumenter utgör omständigheter som talar för att spelet ska anses riktat mot den svenska marknaden, men att en bedömning i varje enskilt fall behöver göras.¹⁸ Det torde därmed inte vara tillräckligt att enbart genom att ändra språk och valuta till andra än de svenska vara säker på att man agerar utanför spellagens tillämpningsområde, om man på annat sätt kan anses rikta sin verksamhet mot svenska konsumenter. Utredningen bedömer att tolkningen av spellagens tillämp-

¹⁸ Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi (2019-12-13), s. 2 och 3.

ningsområde bör utvecklas genom domstolspraxis samt Spelinspektionens och andra myndigheters tillsyns- och rättsvårdande arbete, innan frågan huruvida den bör ses över väcks.

7.4 Tillstånd för spelprogramvara

Utredningens förslag: Tillstånd ska krävas för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för vadhallning online och kommersiellt onlinespel. En tillståndshavare får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara åt någon som saknar nödvändig licens enligt spelagen.

En licenshavare ska se till att spelprogramvaran som används är tillverkad, tillhandahållen, installerad och ändrad av någon som har tillstånd för detta.

7.4.1 Tidigare utredningar – Spellicensutredningens förslag

Spellicensutredningen överlämnade sitt betänkande En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) till regeringen i mars 2018. I betänkandet, som låg till grund för den nya spellagen, föreslog utredningen, utöver kravet om licens för spelföretag, att även den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för onlinespel ska ha licens för detta, en s.k. B2B-licens. Enligt utredningens förslag skulle en licenshavare för spelprogramvara inte få samarbeta med spelföretag som tillåter spel från Sverige utan att ha licens för det. Licensierade spelföretag skulle på motsvarande sätt förbjudas att samarbeta med någon som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara utan licens. Spellicensutredningen anförde flera syften med en sådan reglering. Enligt utredningen skulle ett licenskrav för underleverantörer ge tillsynsmyndigheten större överblick över leveranskedjan, ta bort en del av den administrativa bördan från spelföretagen, begränsa tillgången till spelprogramvara för olicensierade spelföretag som tillhandahåller spel i Sverige, samt omöjliggöra för svenska underleverantörer att tillhandahålla tjänster till utländska spelföretag utan svenska myndigheters vetskap.

I remissbehandlingen av Spellicensutredningens betänkande framfördes viss kritik mot förslaget. BOS och flera spelprogramvaruutvecklare, bl.a. NYX Gaming Group, Evolution Gaming Group AB och NetEnt AB, ansåg att det bör räcka att spelprogramvaran genomgår certifieringsprocess hos ett oberoende organ. Enligt dessa remissinstanser skulle dessutom ett licenskrav för underleverantörer, som det var utformat i utredningens förslag, riskera att medföra otydligheter i ansvarsfördelningen mellan spelföretagen och underleverantörerna och därmed skapa sämre förutsättningar för myndigheten att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen. Vissa remissinstanser, däribland Sper, var dock positiva till ett licenskrav för underleverantörer då det enligt dessa skulle bidra till ordning och reda på spelmarknaden. Sper ansåg dock att kraven för att erhålla en sådan licens behövde tydliggöras.

Regeringen valde i sitt förslag om en ny spelreglering att inte gå fram med något förslag om spelprogramvarulicenser. Regeringen anförde i propositionen att det fanns oklarheter i utredningens förslag bl.a. avseende vilka krav som skulle gälla för licens, och att beredningsunderlag därmed saknades (prop. 2017/18:220 s. 136 och 137). Regeringen påpekade dock att ett tillståndskrav för underleverantörer skulle kunna försvåra för olicensierade spelföretag att hitta samarbetspartners och därmed bidra till att säkerställa kanaliseringen, samt att man inte utesluter att ett sådant tillståndskrav kan bli aktuellt i framtiden.

7.4.2 Skulle ett tillståndskrav för hantering av spelprogramvara öka kanaliseringen?

Företag som utvecklar och tillhandahåller spelprogramvara har en central betydelse för tillhandahållandet av spel. I många fall är spelföretag beroende av en eller flera externa sådana underleverantörer för att skapa innehåll på webbplatsen där spelet tillhandahålls. Dessa underleverantörers tjänster kan bestå i att leverera själva spelet eller att leverera verktyg som spelföretag kan använda för att själva utveckla spel. I många fall kan tjänsterna också bestå i

att sköta hela driften av spelverksamheten, inklusive transaktionerna mellan spelare och spelföretag.¹⁹

Det är ett begränsat antal programvaruutvecklare som förser merparten av den svenska spelmarknaden med spelprogramvara. Enligt uppgifter som utredningen tagit del av dominerades marknaden för programvara till online-kasinospel under första kvartalet 2019 av några få större aktörer, varav de sju största, NetEnt, Play'n GO, Microgaming, Red Tiger, SG Digital, Playtech och Yggdrasil, stod för 65 procent av marknaden. Flera av dessa är svenskregistrerade bolag. För live-kasinospel är marknaden ännu mer koncentrerad med två dominerande aktörer, Evolution Gaming och NetEnt, varav båda är registrerade i Sverige. För s.k. sportböcker till vadhållning finns det två leverantörer som helt dominerar marknaden, Kambi och SBTech, varav den förstnämnda är svenskregistrerad. Samtidigt finns en utveckling, framför allt på marknaden för programvara till online-kasinospel, mot att det blir allt vanligare med mellanhänder, s.k. game aggregation platforms (GAP), som förser licenshavare med spel från flera olika, ofta mindre, verksamheter som bedriver utveckling av spelprogramvara. Exempel på GAP är iSoftBet och NetEnt Connect.

Ett flertal aktörer på den svenska spelmarknaden har efter omregleringen efterfrågat en ökad reglering av underleverantörsmarknaden för att på så sätt uppnå en högre kanalisering. Aktörer från spelbranschen som utredningen har pratat med har framfört att flera av de större spelprogramvaruutvecklarna visserligen redan i dag kräver att de spelföretag som de samarbetar med har licens, men att det skiljer sig åt mellan spelprogramvaruutvecklare. Enligt de aktörer som utredningen har haft kontakt med skulle ett licens- eller tillståndskrav för underleverantörer, kombinerat med ett uttryckligt förbud för dessa att samarbeta med olicensierade spelföretag, därför bidra till att stänga ute olicensierat spel. Som redogjorts för ovan finns en motsvarande reglering i dag i Storbritannien.²⁰ Enligt den brittiska spellagen, Gambling Act 2005, ska den som tillverkar, till-

¹⁹ Prof Dr Julia Hörnle, Dr Alan Littler, Dr Gareth Tyson, Eranjan Padumadasa, Dr Maria José Schmidt-Kessen och Damilola Isaac Ibosiola, Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers (2018).

²⁰ Det betyder dock inte att spelprogramvaran som sådan är oreglerad i andra länder. I Sverige, liksom i många andra EU-länder, finns krav på att spelprogramvaran ska uppfylla vissa tekniska krav och ha genomgått certifiering av en tredje part, ett s.k. ackrediterat organ (se 16 kap. spellagen).

handahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara ha en s.k. gambling software operating license. Om en licensierad programvaruutvecklare exempelvis tillhandahåller spel till ett olicensierat spelföretag som riktar sig till den brittiska marknaden, kan licensen återkallas. I licensvillkoren för spelföretagen (B2C-företagen) anges att all spelprogramvara som används måste vara tillverkad, tillhandahållen, installerad och ändrad av någon som har en gambling software operating license.²¹ Företrädare för UK Gambling Commission, som administrerar och utövar tillsyn över licenssystemet i Storbritannien, har för utredningen uppgett att licensordningen på ett effektivt sätt har bidragit till att stänga ute olicensierat spel i landet.²²

Den nya spelregleringen som gäller i Sverige sedan 1 januari 2019 bygger på att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha licens för att tillhandahålla spel, och att aktörer utan licens ska stängas ute (prop. 2017/18:220 s. 85). Utestängningen av olicensierat spel är avgörande för en fungerande spelmarknad, dels för att upprätthålla ett starkt konsumentskydd och rättvisa konkurrensvillkor, dels för att säkerställa ett rättvist skatteintag. Det är därför av största vikt att det finns effektiva och ändamålsenliga verktyg i regleringen för att motverka olovligt spel. Det går inte att utesluta att en tillståndsreglering skulle göra att vissa olicensierade spelföretag ersätter tillståndsgivna underleverantörer med andra underleverantörer. En sådan regleringen torde dock innebära att utbudet av attraktiva spel minskar betydligt för olicensierade spelbolag. Utredningen bedömer därför, i likhet med Spellicensutredningen och merparten av de branschaktörer som utredningen har pratat med, att ett krav på tillstånd för spelprogramvara skulle bidra till att tillhandahållandet av olicensierat spel på den svenska spelmarknaden försvåras.

Redan i nuläget är det ett brott att främja deltagandet i olovligt spel (19 kap. 2 § spellagen). En tillståndsreglering skulle dock ge Spelinspektionen andra möjligheter än i dag att ställa krav på och direkt vända sig till spelprogramvaruutvecklaren för att förhindra att dennes spel används i samband med olovligt spel. En sådan möjlighet bedöms särskilt viktig mot bakgrund av den utveckling på spelmarknaden som varit, där de olicensierade spelföretagen i regel är

²¹ Gambling Commission, Licence conditions and codes of practice (July 2020), Licence condition 2.2.1.

²² Uppgifter till utredningen från UK Gambling Commission den 15 maj 2020.

etablerade i andra länder än Sverige och därför kan vara svåra för Spelinspektionen att nå i sin tillsyn.

Ett tillståndskrav innebär en relativt stor inskränkning i den grundlagsstadgade näringsfriheten (2 kap. 17 § regeringsformen [1974:152]) och en inträdesbarriär särskilt för små företag som vill konkurrera på marknaden. Det är därför inget som bör införas utan att särskilda skäl föreligger. Utredningen kan också konstatera att betaltjänst-, internet- och medieleverantörer underställs särskilda skyldigheter i spellagen i syfte att stänga ute olicensierat spel, men att tillstånd enligt lagen inte krävs för sådan verksamhet.²³ Man kan tänka sig att på motsvarande sätt nöja sig med att införa en bestämmelse i spellagen om att spelprogramutvecklare inte får samarbeta med olicensierade spelföretag. En spelprogramvaruutvecklare har dock, jämfört med de nyss nämnda aktörerna, en mer direkt anknytning till och är en integrerad del av spelmarknaden. Det är exempelvis inte ovanligt förekommande med vinstdelningsmodeller i samarbetena mellan licenshavare och spelprogramvaruleverantörer. Spelprogramvaruutvecklare påverkas redan i dag av flera av spellagens bestämmelser om bl.a. tekniska krav, certifiering och krav på spelens utformning. Erfarenheter från Storbritannien visar också att en tillståndsreglering för spelprogramvara kan stärka arbetet mot olicensierat spel. Spelinspektionen skulle i ett sådant system ges möjlighet att förhandspröva om företaget har tillräckliga förutsättningar och rutiner för att säkerställa att aktören inte förser olicensierade spelföretag med spelprogramvara. Som redan påpekats skulle det också ge myndigheten utökade möjligheter att nå spelprogramvaruutvecklarna med tillsynsåtgärder, särskilt när dessa befinner sig i ett annat land än Sverige. Spellagen kräver i dag att den som innehar fysiska spelautomater ska ha tillstånd för det (11 kap. 7 §). Dessa regler syftar till att förhindra att spelautomater används för olovlig spelverksamhet. Då det snarare är inom onlinespel som det olicensierade spelet förekommer förefaller det rimligt att åtminstone motsvarande krav som ställs på innehavare av spelautomater, också ställs på den som tillverkar och tillhandahåller programvara för onlinespel. Att motsvarande reglering finns i Storbritannien torde också innebära att den absoluta merparten av de aktörer som skulle omfattas av ett tillståndskrav redan tillämpar och är bekanta med en sådan reglering,

²³ Jfr 18 kap. 26–28 §§ och 15 kap. 6 § spellagen samt 13 kap. 1 § spelförordningen (2018:1475).

vilket också bör begränsa den administrativa börda som ett tillståndskrav skulle medföra. Exempelvis kräver vissa underleverantörer redan i dag att spelföretagen som de samarbetar med ska leverera land- och IP-adresser för samtliga spelare som ansluter sig till deras spel. Därmed bör det redan i dag finnas tekniska förutsättningar på plats för att möjliggöra en sådan kontroll som en tillståndsreglering enligt den modell som diskuteras här förutsätter. En tillståndsreglering bör också leda till mer rättvisa konkurrensvillkor på underleverantörsmarknaden genom att försvåra för de mindre seriösa aktörerna som i dag väljer att samarbeta med spelföretag som tillhandahåller olovligt spel. Sammantaget bedömer utredningen att de begränsningar i näringsfriheten som ett tillståndskrav medför är proportionerliga och ändamålsenliga i förhållande till syftet att skydda svenska konsumenter och den svenska spelmarknaden från olicensierat spel. En sådan reglering bör därför vara förenlig med näringsfriheten.

Vissa aktörer har bett utredningen att överväga om tillståndskrav även bör gälla för betaltjänstleverantörer, för att på så sätt minimera tillgången till betalningslösningar för olicensierade spelföretag. Även om utredningen inte utesluter att en sådan utvidgning av tillståndsregleringen kan komma att bedömas behövligen framöver, anser utredningen att det inte finns tillräckliga skäl för det i nuläget. Åtminstone bör effektiviteten av nu gällande regler om betalningsblockering, som finns i spellagen och spelförordningen, följas upp och utvärderas innan en sådan reglering aktualiseras.

7.4.3 Allmänna utgångspunkter för regleringen

En grundläggande princip i spellagen är att det är spelföretaget, dvs. licenshavaren, som har det fulla ansvaret för att spelet och spelutrustningen överensstämmer med gällande regler. Att licenshavaren genom t.ex. uppdragsavtal överlåter hela eller delar av driften eller marknadsföringen av spelet till någon annan, ändrar inte det ansvarsförhållandet (se t.ex. prop. 2017/18:220 s. 135). Som redogjorts för ovan gick den huvudsakliga remisskritiken mot Spellicensutredningens förslag om licenskrav för spelprogramvara ut på att förslaget, som det var utformat, skulle riskera att leda till otydligheter i ansvarsfördelningen mellan spelföretag och underleverantörer. Det

är därför viktigt att klargöra att en utgångspunkt för den här utredningens förslag är att det fortsatt ska vara licenshavaren som har ansvaret gentemot konsument och tillsynsmyndighet för spelverksamheten. Det betyder att det är licenshavaren som, på samma sätt som enligt nu gällande regler, ansvarar för att spelsystem m.m. genomgått erforderlig certifieringsprocess och uppfyller föreskrivna krav. Detta hindrar dock givetvis inte att licenshavare och underleverantörer på samma sätt som enligt nuvarande reglering kan välja att exempelvis fördela kostnader och hantering av certifieringsprocessen sinsemellan.

7.4.4 Programvara och aktörer som ska omfattas

Den föreslagna regleringen syftar till att bidra till säkerställandet av en hög kanalisering genom att försvåra för spelföretag som tillhandahåller olovligt spel. Det är i huvudsak inom kommersiellt onlinespel och vadhållning online som olovligt spel förekommer. Utredningen bedömer därför att kravet på tillstånd ska gälla avseende spelprogramvara som används i samband med sådana spel.

Spelprogramvara ser olika ut för olika spelformer. Det kan exempelvis handla om slumpgeneratorer, s.k. Random Number Generator (RNG), datorsimulerat automatspel (så kallade slots), streaminglösningar m.m. för onlinebaserad livekasino, plattformar för onlinepoker och sportböcker för vadhållning. Det finns därför skäl att inte ha en allt för snäv definition i lagstiftningen. Enligt utredningen bör med begreppet spelprogramvara avses sådan programvara som är designad för att särskilt användas vid licenspliktigt spel om pengar. Utredningen bedömer därmed, i likhet med Spellicensutredningen, att följande programvara normalt sett bör utgöra exempel på programvara som omfattas:

- Streaminglösningar för virtuella spelhändelser (t.ex. livekasino)
- Kontrollprogram för sådana händelser
- Program för vadslagning och matchning av vad
- Likviditetsprogram
- Slumptalsgeneratorer

- Program med speluppgifter som visar detaljerade resultat i spel eller som utgör grunden för bonusberäkningar
- Program som accepterar och registrerar speltransaktioner, avgör resultatet eller beräknar och tilldelar vinster till kundens konto

Med spelprogramvara avses däremot inte sådan programvara som är allmänt utvecklad för tillhörande aktiviteter såsom resultatanalys, marknadsföring, kundhantering och förvaltning, eller som utgör delar av licenshavarens allmänna IT-struktur eller affärsapplikationer. Det betyder bl.a. att allmänna applikationer från t.ex. Microsoft, Oracle eller Apple faller utanför regleringen. Produkter som producerats med hjälp av sådan programvara, t.ex. Microsoft Visual Studio, kan dock komma att omfattas om dessa är designade för att användas i samband med spel om pengar.

Någon särskild definition i lagen av begreppet spelprogramvara bedöms inte nödvändig eller lämplig. Snarare skulle det riskera att öppna för kringgåenden. Till följd av frågor från branschen om tillämpningsområdet för den brittiska regleringen av spelprogramvara, tog UK Gambling Commission 2014 fram en vägledning för att underlätta tolkningen. På motsvarande sätt kommer det sannolikt att finnas skäl för Spelinspektionen att ta fram ytterligare vägledning för att klara ut eventuella oklarheter som kan uppstå kring den svenska regleringen.

Syftet med regleringen är att försvåra tillgången till spelprogramvara för olicensierade spelföretag, genom att se till att tillståndsgivna underleverantörer inte samarbetar med sådana spelföretag. För att syftet med regleringen ska uppnås behöver möjligheterna till kringgående minimeras. Det betyder att det inte är tillräckligt att den som tillhandahåller spelprogramvara till en licenshavare ska ha tillstånd. En sådan ordning riskerar nämligen att kringgåas genom att programvaruutvecklare använder olika mellanhänder för att förse både licensierade och olicensierade spelföretag med programvara. För att undvika en sådan situation bör tillstånd även krävas för den som tillverkar spelprogramvaran. I regel är det samma företag som tillverkar eller tillhandahåller spelprogramvara som också installerar och ändrar programvaran. Det är dock inte uteslutet att den hanteringen sker av någon annan aktör. Även den aktören ska i så fall ha tillstånd för att få installera eller ändra spelprogramvaran.

7.4.5 Förutsättningar för tillstånd

För att beviljas licens enligt spellagen krävs att omfattande krav om lämplighet ska vara uppfyllda (4 kap. 1–2 §§). För juridiska personer ska prövningen även omfatta den sökandes ägare och ledning (4 kap. 3 §). Dessa krav följer delvis av EU:s fjärde penningtvättsdirektiv²⁴ som anges att medlemsstaterna ska föreskriva att tillhandahållare av speltjänster ska vara lämpade och hur den prövningen ska ske (artikel 47). Eftersom tillståndshavare för spelprogramvara inte kommer att tillhandahålla spel till konsumenter, bedöms det inte vara nödvändigt att ställa motsvarande krav för tillstånd som vid ansökan om licens. För tillstånd bör krävas att den sökande har den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten, samt att den kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten. Vid bedömning av om kraven är uppfyllda bör beaktas vilken kapacitet och sökanden förfogar över i form av personal, ledning, arbetsrutiner och andra organisatoriska resurser. Personalens kunskap om verksamheten och de föreskrifter och villkor som reglerar den har stor betydelse. Vid bedömningen kan därför beaktas vilken kunskap och erfarenhet av liknande verksamhet personalen har. Bedömningen av om sökanden kan antas bedriva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten bör i första hand avse regleringen på spelområdet och särskilt förbudet mot att samarbeta med någon som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen (se avsnitt 7.4.6.). Bedömningen av om kraven är uppfyllda bör göras i förhållande till den verksamhet som ansökan avser (jfr prop. 2017/18:220 s. 101 och 317). Det bör beaktas i tillståndsprövningen om sökanden redan verkar med licens i ett annat land där motsvarande prövning genomgått. Tillståndshavaren behöver ha rättshandlingsförmåga. Ett tillstånd bör därför inte få ges den som är i konkurs eller, om sökanden är en fysisk person, är under 18 år eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Marknaden för programvaruutvecklare är global. För att verksamheterna ska kunna kontrolleras och Spelinspektionen enkelt ska kunna kommunicera med tillståndshavaren, bör krävas att tillståndshavare som är etablerade utanför det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES), i likhet med licenshavare utanför EES, utser en representant i Sverige. På motsvarande sätt som gäller för licenshavare, ska tillståndshavaren utfärda en fullmakt för representanten att företräda tillståndshavaren inför svenska myndigheter. Representanten behöver, i likhet med tillståndshavaren, ha rätts-handlingsförmåga. Därför bör det krävas att inte heller representanten är i konkurs eller, om denne är en fysisk person, är under 18 år eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Däremot bedöms det, utifrån syftet med tillståndsregleringen, inte finnas behov av att en tillståndshavares representant ska uppfylla övriga krav om bl.a. lämplighet som ställs på en licenshavares representant. I likhet med vad regeringen anför avseende licenshavare bedömer utredningen att krav på representant i Sverige inte bör gälla för tillståndshavare med säte i andra länder inom EES (prop. 2017/18:220 s. 105 och 106).

Spelinspektionen bör vara den myndighet som prövar frågor om tillstånd för spelprogramvara. I likhet med vad som gäller för licenser enligt spellagen bör tillstånd för hantering av spelprogramvara avse en viss tid. Efter tillståndstidens slut bör det vara möjligt att få ett nytt tillstånd, under förutsättning att de krav som ställs enligt regleringen uppfylls. På det sättet sker en regelbunden omprövning av verksamheten. Tillståndstiden bör vara en fråga för Spelinspektionen att bestämma, men den bör i normalfallet kunna vara fem år. Med hänsyn till behovet av en effektiv tillståndsgivning och tillsyn bör fem år också vara den längsta tid som ett tillstånd kan avse.

7.4.6 Krav på tillståndshavare

Som redan konstaterats innebär ett krav om tillstånd en inskränkning i näringsfriheten. Det är därför viktigt att beakta proportionalitetsprincipen i utformningen av en sådan reglering. Kraven som ställs för att erhålla tillstånd behöver relatera till och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet, dvs. att stänga ute olicensierat spel. Det går inte heller att utesluta att allt för betungande

krav snarare skulle riskera att bli kontraproduktivt ur ett kanaliseringssperspektiv, genom att driva underleverantörer från den svenska spelmarknaden och därmed göra den mindre attraktiv för konsumenterna.

Syftet med regleringen är att försvåra tillgången till spelprogramvara för olicensierade spelföretag, genom att se till att tillståndsgivna underleverantörer inte samarbetar med sådana spelföretag. En tillståndshavare bör därför förbjudas att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen. Spelinspektionen bör vidare ges möjlighet att förena tillstånd med de villkor för hanteringen som bedöms nödvändiga. Spelinspektionen bör även bemyndigas att föreskriva om vilka handlingar som ska lämnas in i samband med tillståndsprövningen. Uppgiftsskyldigheten bör exempelvis kunna avse information om i vilka jurisdiktioner en tillståndshavares spelprogramvara används, om tillståndshavarens samarbetspartners i andra jurisdiktioner tillåter spel från svenska konsumenter samt hur tillståndshavaren tillser att dess samarbetspartners inte tillhandahåller spel i strid med spellagen.

7.4.7 Krav på licenshavare

På omvänt sätt som föreslås gälla för tillståndshavare, ska ett spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel eller vadhållning online se till att den spelprogramvara som används är tillverkad, tillhandahållen, installerad eller förändrad av någon som har tillstånd för detta.

7.4.8 Tillsyn och sanktioner

Syftet med tillståndskravet är att försvåra för aktörer utan nödvändig licens att tillhandahålla spel till den svenska marknaden genom att minska dessa aktörers tillgång till spelprogramvara. En förutsättning för att det syftet ska uppnås är att tillståndshavarna följer de regler, föreskrifter och villkor som meddelats. En viktig del i Spelinspektionens tillsynsarbete kommer bestå i att genom vägledning, dialog och uppmaningar förmå tillståndshavarna att frivilligt följa lagens krav. Spelinspektionen har också rätt att få de uppgifter och hand-

lingar från tillståndshavaren som behövs för tillsynen (18 kap. 4 § p. 2 spellagen). I de fall frivillig rättelse inte sker eller bedöms vara tillräcklig behöver myndigheten, på samma sätt som i tillsynen mot licenshavare, kunna vidta åtgärder för att tvinga fram laglydighet hos tillståndshavarna. Spelinspektionen bör därför ges befogenhet att vidta lämpliga tillsynsåtgärder mot en tillståndshavare, inkl. möjlighet att meddela anmärkning eller förelägganden om rättelse eller förbud, och i särskilt allvarliga fall att meddela varning eller att återkalla tillståndet.

Det är viktigt att det finns effektiva och ändamålsenliga sanktioner för att, i de fall det bedöms nödvändigt, tvinga fram laglydighet hos tillståndshavarna. Spelinspektionen bör därför, liksom i dag i fall rörande licenshavare och betaltjänstleverantörer, få förena ett beslut om en varning eller anmärkning mot en tillståndshavare med en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften bör i likhet med bestämmelsen för licenshavare sättas i relation till omsättningen. På så sätt bör avgiften ha en avskräckande effekt även på tillståndshavare med betydande ekonomiska resurser samtidigt som hänsyn tas till tillståndshavare med en mindre omsättning. Avgiften bör uppgå till som lägst 5 000 kronor och maximalt 10 procent av verksamhetens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Spelinspektionen bör ges rätt att helt eller delvis avstå från att ta ut en sanktionsavgift om överträdelsen anses ursäktlig eller ringa, eller om det annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften (jfr 19 kap. 15 § spellagen).

Den som i strid med den föreslagna tillståndsregleringen tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara till någon som saknar nödvändig licens kan göra sig skyldig till främjande av olovligt spel (19 kap. 2 § spellagen). Utredningen föreslår också att Spelinspektionen ska ges uttrycklig rätt att vidta administrativa åtgärder mot den som främjar olovligt spel (se avsnitt 7.5).

7.4.9 Avgifter, ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I enlighet med vad som gäller i övrigt vid licens-, tillstånds- och registreringsprövningar enligt spellagen bör den som ansöker om tillstånd för spelprogramvara vara skyldig att betala en avgift som täcker myndighetens kostnader för tillståndsprövningen. Spellicensutred-

ningen bedömde att en avgift om 30 000 kronor bör gälla vid ansökan om tillstånd för spelprogramvara och 10 000 kronor för en ansökan om att ändra ett sådant tillstånd och att detta bör fastställas på förordningsnivå. Den här utredningen ser inte skäl att göra någon annan bedömning än Spellicensutredningen i det avseendet. Spelinspektionen bör även ha rätt att ta ut avgift för tillsynen av tillståndshavare. Även den avgiften bör täcka kostnaderna för Spelinspektionens utgifter. Nivån för tillsynsavgiften bör fastställas av Spelinspektionen.

Frågan om när tillståndsregleringen bör träda i kraft kompliceras av det faktum att regleringen inte införs samtidigt som övriga delar av spellagen. Hänsyn behöver tas till att licenshavare måste förlita sig på att deras underleverantörer väljer och har tillräcklig tid för att söka tillstånd. I annat fall måste licenshavaren ha rimlig tid att byta underleverantör. Mot bakgrund av de förhållandevis begränsade krav som föreslås ställas för tillstånd, bedömer utredningen att ett rimligt datum för ikraftträdande bör vara den 1 januari 2023.

Ansökningarna enligt den föreslagna regleringen ska kunna lämnas in i god tid innan reglerna börjar att gälla. För att Spelinspektionen ska kunna fatta beslut enligt de föreslagna reglerna innan de börjar att gälla krävs bestämmelser som möjliggör det. En övergångsregel bör därför införas som innebär att reglerna ska kunna tillämpas på ansökningar som lämnas in till Spelinspektionen efter den 1 september 2022 om de avser tid efter den 1 januari 2023.

7.4.10 Tillståndsregleringen är förenlig med EU-rätten

Det finns ingen EU-rättslig sekundärlagstiftning som specifikt reglerar spelverksamhet. Däremot finns EU-direktiv som på olika sätt påverkar sådan verksamhet. Det s.k. penningtvättsdirektivet²⁵ är ett sådant exempel. I det här sammanhanget är det dock relevant att särskilt beröra det s.k. tjänstedirektivet²⁶ som antogs den 12 december 2006. Syftet med direktivet är att fastställa allmänna bestäm-

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

melser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls. Av direktivet framgår bl.a. följande. Enligt artikel 2.1 i direktivet ska direktivet tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat. I artikel 2.2 anges vissa verksamheter som undantas från direktivets tillämpningsområde. Bland undantagen finns spel om pengar. Undantaget omfattar enligt direktivet "[s]pelverksamhet som innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, t.ex. lotterier, kasinospel och vadslagningar". Tjänstedirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. I lagen anges att undantaget omfattar "tillhandahållande av hasardspel där penningvärden satsas" (2 § 7). Inför genomförandet av tjänstedirektivet i svensk rätt gjordes en omfattande regelinventering av samtliga svenska bestämmelser som ansågs ligga inom tjänstedirektivets tillämpningsområde (prop. 2008/09:187). I den dåvarande spelregleringen, lotterilagen, ansågs endast vissa så kallade skicklighetsautomater omfattas av tjänstedirektivet. Regleringen av dessa togs därför bort. Övriga delar av lotterilagen, som exempelvis innefattade tillståndsregleringen för innehav av spelautomater, ansågs falla utanför tjänstedirektivets tillämpningsområde (s. 85–87). I linje med den bedömningen anser utredningen att även verksamhet som innebär tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av programvara som används i samband med licenspliktig spelverksamhet bör anses utgöra sådan spelverksamhet som är undantaget från tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Även om tjänstedirektivet inte bedöms tillämpligt behöver en tillståndsreglering som den nu aktuella vara förenligt med reglerna om fri rörlighet i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF). Ett krav på tillstånd för att få utföra en viss verksamhet har av EU-domstolen ansetts utgöra en begränsning av rätten till fri rörlighet. Ett sådant krav måste därför kunna motiveras för att vara förenligt med EU-rätten.

Olovligt spel är kriminaliserat i spellagen och tillhandahållandet av sådant spel riskerar att sätta spellagens skyddsmekanismer i form av exempelvis självstängning ur spel, samt bidra till en orättvis konkurrens på den svenska spelmarknaden. Tillståndskravet för spelprogramvara syftar till att försvåra tillhandahållandet av olovligt

spel. Som redogjorts för ovan bedömer utredningen att tillståndsregleringen utgör ett lämpligt och ändamålsenligt verktyg för att bidra till uppfyllelsen av det syftet. Kraven och villkoren som följer av tillståndsregleringen bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet och inte heller bedöms mindre långtgående begränsningar kunna uppnå samma skydd. Exempelvis bedöms alternativet att endast kräva att spelprogramvaruutvecklare anmäler sin verksamhet som otillräcklig, eftersom det inte möjliggör för Spelinspektionen att förhandspröva verksamhetens lämplighet. Regleringen gör inte heller skillnad mellan verksamheter etablerade i Sverige och andra EES-länder. Exempelvis krävs ingen fysisk etablering i Sverige för verksamheter som har en etablering inom EES. Sammantaget bedömer utredningen att tillståndskravet, så som det är utformat, är förenligt med EU-rätten.

7.5 Främjandeförbud

Utredningens förslag: Det ska vara förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens.

Att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främja deltagande i ett spel som saknar nödvändig licens är kriminaliserat i spellagen (främjande av olovligt spel, 19 kap. 2 §). Det innebär att den som främjar olovligt spel genom att t.ex. marknadsföra eller tillhandahålla betalningslösningar till olicensierade spelföretag som tillhandahåller spel i Sverige, kan dömas till böter eller fängelse i högst två år (prop. 2017/18:220 s. 346 och 347). Om brottet bedöms som grovt, är maxstraffet i stället sex års fängelse.

Främjande av olovligt spel var kriminaliserat även i den upphävda lotterilagen. I den lagen kompletterades dock kriminaliseringen av en särskild bestämmelse med ett uttryckligt förbud mot främjande av olovligt spel. Förbudet innebar att Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) gavs möjlighet att exempelvis meddela förbuds föreläggande vid vite i fall där myndigheten bedömde att någon främjade olovligt spel.

När det gäller tillhandahållande av spel utan nödvändig licens kompletteras straffbestämmelsen i 19 kap. 1 § spellagen av ett för-

bud mot sådan verksamhet enligt 3 kap. 3 § spellagen. Enligt spellagen har Spelinspektionen således mandat att vidta administrativa åtgärder mot den som tillhandahåller olovligt spel. Enligt andra bestämmelser i spellagen och spelförordningen har Spelinspektionen möjlighet att vidta administrativa åtgärder mot betaltjänstleverantörer och internetleverantörer i samband med olovligt spel. Administrativa förbud uppställer inte samma uppsåtskrav som straffbestämmelser och kan i många fall vara mer effektiva och mindre tidsödande ur ett tillsynsperspektiv. I förarbetena förs ett resonemang om att Spelinspektionen med stöd av straffbestämmelsen i 18 kap. 23 § skulle kunna vidta administrativa åtgärder mot den som främjar olovligt spel (prop. 2017/18:220 s. 206). Det går dock att ifrågasätta om ett straffstadgande går att använda som enda grund för administrativa myndighetsåtgärder i form av ett vitesföreläggande. Att helt hänga upp möjligheterna att använda vite på en straffbestämmelse är också tveksamt ur det perspektivet att tanken bakom ett föreläggande med vite ju är att adressaten ska kunna undvika en sanktion genom att upphöra med viss verksamhet.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett uttryckligt främjandeförbud bör återinföras i lagen för att tydliggöra Spelinspektionens mandat att agera i dessa fall. Detta bedöms särskilt viktigt på en spelmarknad där olicensierade aktörer kontinuerligt finner nya vägar att nå svenska konsumenter, exempelvis genom affilierade marknadsföringspartners (s.k. affiliates). Utredningen bedömer att ett främjandeförbud också skulle vara tillämpligt i situationer där en spelprogramvaruutvecklare främjar deltagandet i olovligt spel, exempelvis genom att sköta driften av spelet. Främjandeförbudet i lotterilagen gällde endast sådant främjande som skedde yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte. Enligt förarbetena var syftet med den begränsningen att undvika en onödigt långtgående reglering.²⁷ Främjandeförbudet i lotterilagen har varit föremål för flera utredningar sedan införandet, bland annat Spelutredningen (SOU 2008:124) och Främjandeförbudsutredningen (SOU 2015:34), utan att begränsningen lyfts som problematisk. Inte heller denna utredning ser skäl att utvidga främjandeförbudet till att gälla annat än sådant främjande som sker i näringsverksamhet eller annars i förvärvssyfte. Spelinspektionen bör ha möjlighet att bestämma att ett beslut om främjandeförbud ska gälla omedelbart och att det ska kunna förenas med vite (jfr 18 kap. 24 och 25 §).

²⁷ Prop. 1981/2:170, s. 95.

7.6 Förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar

Utredningens förslag: Förbudet i spellagen mot att sända reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens ska utvidgas till att gälla även för utlandsbaserade medietjänstleverantörer och sådan reklam som tillhandahålls av en leverantör av en videodelningsplattform före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program.

7.6.1 AV-direktivet²⁸ och tidigare överväganden

Enligt spellagen är det förbjudet att göra reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens (15 kap. 6 §). Förbudet omfattar tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696). Hänvisningen till radio- och tv-lagen innebär att endast medieleverantörer som är etablerade i Sverige omfattas av förbudet (1 kap. 3 § radio- och tv-lagen). Att radio- och tv-lagens tillämpningsområde är begränsat till medieleverantörer som är etablerade i Sverige beror på att lagen har sin grund i AV-direktivet som i sin tur bygger på sändarlandsprincipen, dvs. att det är det landets lag som tv-sändningen kommer ifrån som gäller för marknadsföringen. Detta till skillnad från den traditionellt etablerade effektlandsprincipen i svensk marknadsrätt, som innebär att svenska regler om t.ex. marknadsföring är tillämpliga på marknadsföring som helt eller delvis riktar sig till svenska konsumenterna oavsett om verksamheten är etablerad i Sverige eller i något annat land.

Frågan har uppkommit huruvida det är nödvändigt med den jurisdiktionsmässiga begränsning som hänvisningen till radio- och tv-lagen innebär när det gäller regler om spel. I artikel 3 i AV-direktivet anges att

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster.

medlemsstaterna ska säkerställa fri mottagning och ska inte begränsa vidareändring inom sina territorier av audiovisuella medietjänster från andra medlemsstater av skäl som hör under områden som samordnas av [direktivet].

Inom EU har diskuterats huruvida spel ska anses omfattas av det området som AV-direktivet samordnar. På en fråga från en EU-parlamentariker uttalade Europeiska kommissionen sig den 12 april 2014 om möjligheten för medlemsländerna att införa begränsande regler om spel.

There is no sector-specific EU gambling legislation. Member States are free to regulate their gambling activities as long as they are in line with the rules on the internal market as established by the Treaty and as interpreted by the Court of Justice of the EU. In line with this, Member States may therefore individually define the appropriate level for regulating and controlling their gambling services, including gaming machines, in view of achieving their public policy goals such as consumer protection and prevention of gambling addiction and problem gambling.

As regards audiovisual commercial communications (AVCC) for gambling, in accordance with existing case law, a receiving Member State may take certain measures to ensure respect for its consumer protection rules not within the scope harmonised by the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) as long as they are justified by a general interest objective and proportionate. In any event, such measures must not prevent the retransmission of the broadcasts coming from another Member State. (Answer given by Ms Bieńkowska on behalf of the Commission, Question reference: E-007853/2017).

Detta uttalande har därefter kodifierats i skälen till det senaste ändringsdirektivet till AV-direktivet som beslutades den 14 november 2018²⁹, där följande anges.

I enlighet med rättspraxis från Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) är det möjligt att begränsa den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras i fördraget av tvingande hänsyn till allmänintresset, såsom att uppnå en hög konsumentskyddsnivå, förutsatt att sådana begränsningar är motiverade, proportionella och nödvändiga. Därför bör en medlemsstat kunna vidta vissa åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av nationella konsumentskyddsregler som inte omfattas av de områden som samordnas genom direktiv 2010/13/EU. Åtgärder

²⁹ Europarlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster.

som en medlemsstat vidtar för att förstärka sitt nationella regelverk för konsumentskydd, inbegripet när det gäller spelreklam, behöver vara motiverade, stå i proportion till det eftersträvade målet och vara nödvändiga enligt vad som krävs enligt domstolens rättspraxis. (Skäl 10).

Men hänvisning till denna del i ändringsdirektivet konstaterar AV-utredningen i sitt slutbetänkande att jurisdiktionsreglerna i AV-direktivet inte hindrar ingripande från svenska myndigheter mot spelreklam i en sändning som en annan medlemsstat har jurisdiktion över (SOU 2019:39, s. 455). AV-utredningen, som hade i uppdrag att föreslå hur ändringsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt, argumenterade därför till stöd för att ta bort spellagens hänvisning till radio- och tv-lagen. Med hänvisning bland annat till den här utredningens uppdrag valde dock AV-utredningen att inte lämna några förslag om ändringar i spellagen.

7.6.2 Spellagens hänvisning till radio- och tv-lagen bör tas bort

Den svenska spellagstiftningen grundas inte på EU-reglering. Som konstaterats ovan följer det av det senaste ändringsdirektivet till AV-direktivet att en medlemsstat kan vidta vissa åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av nationella konsumentskyddsregler, däribland gällande spel, som inte omfattas av de områden som samordnas genom AV-direktivet. I likhet med AV-utredningen tolkar utredningen detta som att jurisdiktionsreglerna i AV-direktivet därmed inte hindrar ingripande mot spelreklam i en sändning som en annan medlemsstat har jurisdiktion över. Inte heller torde EU-rättens regler om fri rörlighet för tjänster (artikel 56 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, EUF) hindra att regler tillämpas lika för inhemskt baserade och utlandsbaserade tjänsteleverantörer. Utredningen har inte uppfattat att det i nuläget i någon större utsträckning förekommer reklam för olicensierat spel i sändningar som riktar sig mot svenska konsumenter. Tvärt om har exempelvis de tv-stationer som utredningen pratat med haft uttalade policys om att inte tillåta reklam för olicensierat spel. Det går dock inte att utesluta att det dyker upp nya aktörer på marknaden som inte har för avsikt att följa gällande branschpolicys, eller att existerande aktörer väljer att frångå nuvarande ställningstaganden. För att skapa enhetliga

regler för alla aktörer, skapa ett enhetligt och långsiktigt hållbart skydd samt ge möjlighet för Spelinspektionen att bedriva tillsyn även mot reklam som härrör från utlandet, bör det framgå av spellagen att förbudet gäller för alla medieleverantörer, oavsett var de är etablerade. Som mot all marknadsrätt som bygger på effektlandsprincipen, kan invändas att det kommer finnas praktiska svårigheter för svenska tillsynsmyndigheter att agera mot marknadsföring av olicensierat spel som riktas mot svenska konsumenter från utlandet. Utredningen bedömer dock att möjligheterna för myndighetssamarbete mellan EU-länderna på detta område bör underlättas av att Sverige nu har en spelreglering som liknar den i flera andra EU-länder. De samarbetsöverenskommelser som Spelinspektionen har slutit med flera europeiska tillsynsmyndigheter syftar just till att underlätta den gränsöverskridande tillsynen. Att förbudet gäller även marknadsföring från utlandet skickar enligt utredningen även en viktig signal till aktörerna på marknaden och kan därmed ha en förebyggande effekt. Det är heller inte osannolikt att seriösa utlandsbaserade medieleverantörer avstår från den ”badwill” som kan bli följden av att sända reklam i strid med svensk lagstiftning. I den utsträckning det skulle innebära en inskränkning i den fria tjänsterörligheten på EU:s inre marknad att utvidga förbudet i 15 kap. 6 § till att gälla även utlandsbaserade medieleverantörer, bedöms en sådan inskränkning mot denna bakgrund vara nödvändig och proportionerlig i förhållande till syftet att skydda svenska konsumenter från de folkhälsorisker som kan följa av olicensierat spel. En sådan inskränkning av den fria rörligheten bedöms därför vara förenlig med EU-rätten. Sammantaget anser utredningen därför att hänvisningen till radio- och tv-lagen i 15 kap. 6 § spellagen bör tas bort.

7.6.3 Videodelningsplattformar bör omfattas av förbudet

I samband med genomförandet av ändringsdirektivet till AV-direktivet, har regeringen föreslagit att reglerna i svensk rätt om produktplacering, sponsring och reklam så långt det är möjligt ska utvidgas till att även omfatta videodelningsplattformar (prop. 2019/20:168 s. 119 ff.). Med videodelningsplattform avses en tjänst där tjänsten, eller en väsentlig funktion i tjänsten, har som huvudsakligt syfte att, med hjälp av elektroniska kommunikationsnät i

informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahålla allmänheten användargenererade videor eller tv-program som leverantören av tjänsten organiserar men inte har redaktionellt ansvar för (3 kap. 1 § 23 p. förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen [2010:696]). Regeringen anförde i propositionen att det finns flera fördelar med att ha motsvarande krav för videodelningsplattformar som för tv-sändningar och beställ-tv. Regeringen konstaterade att befintliga förbud mot marknadsföring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och tillskottsnäring samt läkemedelslagen (2015:315) redan omfattar videodelningsplattformar. Något behov av att införa särskilda regler för plattformslieferantörer i dessa lagar bedömdes därför inte finnas. Även när det gäller reklam för spel utan nödvändig licens gjorde regeringen bedömningen att befintliga bestämmelser i spellagen är tillräckliga för att säkerställa att en leverantör av en videodelningsplattform inte kan tillhandahålla sådan marknadsföring och att det mot den bakgrunden inte fanns något behov av att i det lagstiftningsärendet föreslå ytterligare bestämmelser i spellagen.

Utredningen bedömer i likhet med regeringen att det finns flera fördelar med att ha motsvarande krav för videodelningsplattformar som för tv-sändningar och beställ-tv. Vikten av konsumentskydd är knappast mindre när reklam tillhandahålls på en videodelningsplattform än i något annat medium. Samma regler oavsett medieform bidrar också till att skapa en konkurrens på lika villkor mellan olika audiovisuella tjänster och en teknikneutral lagstiftning. Nuvarande förbud i 15 kap. 6 § spellagen mot att sända reklam för olovligt spel gäller endast för de i paragrafen utpekade medieformerna och därmed inte för videodelningsplattformar. I vissa fall kan spellagen bestämmelser om främjande av olovligt spel vara tillämpliga vid reklam för olovligt spel i videodelningsplattformar. Detta är dock ingen skillnad jämfört med sådan reklam i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar där lagstiftaren trots det ansett det vara befogat att komplettera reglerna om främjande med en specifik förbudsregel. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att befintliga regler i spellagen inte är tillräckliga för att säkerställa att en videodelningsplattform inte kan tillhandahålla reklam för olovligt spel. Ett förtydligande härom bör därför införas i lagen.

Vid reglering av videodelningsplattformar behöver hänsyn tas till reglerna om ansvarsfrihet i e-handelslagen, som genomför e-handelsdirektivet (direktiv 2000/31/EG) i svensk rätt. Dessa regler innebär att krav som ställs på en leverantör av en videodelningsplattform inte får medföra att leverantören blir ansvarig för innehållet i användargenererade videor och tv-program som användare laddar upp på plattformen (jfr prop. 2019/20:168, s. 113). I likhet med regeringens föreslagna regler om kommersiella annonser i alkohollagen (7 kap. 3 § förslag till lag om ändring i alkohollagen [2010:1622]), bör spellagens förbud när det gäller videodelningsplattformar därför begränsas till sådan reklam som tillhandahålls av plattformslieferantören före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program. Användargenererad reklam som plattformslieferantören inte kan styra över ska således inte omfattas.

Till följd av utredningens förslag om att ta bort hänvisningen i 15 kap. 6 § spellagen till radio- och tv-lagen (se ovan), kommer en utvidgning till videodelningsplattformar även gälla sådana tjänster som är etablerade utomlands, exempelvis Youtube som har säte i Irland. Tillämpningen av effektlandsprincipen innebär att Spelinspektionen kommer vara behörig att ingripa mot reklam som strider mot bestämmelsen, även om reklamen härrör från utlandet.

Del III

Åtgärder för att minska skadeverkningar av spel

8 Riskklassificering av spel

8.1 Bakgrund

Allt spel om pengar är förenat med en risk att utveckla spelproblem. Forskning och studier visar emellertid att vissa spelformer är mer riskfyllda i detta hänseende än andra. Majoriteten av spellagens bestämmelser gäller för allt spel, oavsett risknivå. I lagen finns det dock bestämmelser som gör det möjligt att beakta ett spels risknivå. Exempelvis har regeringen och Spelinspektionen bemyndiganden att meddela föreskrifter om krav på spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande. Under våren och sommaren 2020 tydliggjordes detta i och med antagandet av förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder på grund av spridningen av sjukdomen covid-19, vilken innehåller bestämmelser som särskilt tar sikte på värdeautomatspel och kommersiellt onlinespel.

Frågan om det finns skäl att i regleringssyfte riskklassificera spel har varit föremål för diskussion och bedömning flera gånger tidigare. Spellicensutredningen konstaterade att det är komplext att bedöma risken för olika spelformer, att riskfaktorer ändras över tid och påverkas av hur utbudet på spelmarknaden ser ut. Enligt utredningen var det inte lämpligt att använda sig av något riskbedömningsinstrument i regleringshänseende, då detta skulle innebära en stelbent reglering som snabbt skulle bli obsolet.

Frågan om riskklassificering har dock fortsatt att diskuteras och debatteras även efter omregleringen av spelmarknaden och det har från olika håll framförts att spelregleringen bör se olika ut beroende på spelens respektive farlighetsgrad. I utredningsdirektiven lyfts frågan bl.a. fram i tilläggsdirektiven om spelreklam eftersom utredningen ska bedöma om, och i så fall hur, regleringen av marknadsföringen bör skilja sig åt mellan olika spelformer. Vid en internationell utblick kan det vidare konstateras att det i flera europeiska

länder numera t.ex. finns marknadsföringsbegränsningar som enbart tar sikte på s.k. högriskspel. Det finns mot bakgrund av det ovan anförda anledning att på nytt överväga om det finns skäl att i svensk reglering riskklassificera spel och i så fall hur en sådan reglering skulle kunna utformas. Den typ av riskklassificering som här avses är en bedömning av en spelforms risknivå att utveckla spelproblem utifrån en analys av spelets uppbyggnad och egenskaper. Andra typer av riskklassificering återfinns redan på olika sätt i spellagen, framför allt inom ramen för spellagens omsorgsplikt som kan sägas förutsätta någon form av riskklassificering av spelare och reglerna om penningtvätt.

8.2 Riskbedömningsinstrument

Att spel har olika risknivåer beror till stor del på spelets uppbyggnad och egenskaper. Det finns i dag tre bedömningsinstrument som används för att bedöma ett spels risknivå;

- GAM-GaRD (Gambling Assessment Measure – Guidance about Responsible Design),
- AsTERiG (Assessment Tool to measure and Evaluate the Risk potential of Gambling products), och
- TRG (Tools for Responsible Games).

GAM-GaRD är ett onlineverktyg som saluförs av ett brittiskt företag. Riskbedömningsinstrumentet utvecklades ursprungligen 2007 av två brittiska forskare. Sedan dess har instrumentet utvecklats och i dag används en tredje version av GAM-GaRD. År 2018 användes GAM-GaRD av 31 spelbolag¹ och tillsynsmyndigheter i 16 olika länder.

AsTERiG är ett bedömningsinstrument som utvecklades av tyska forskare mellan 2006 och 2010. Instrumentet validerades globalt 2013 genom Columbia University.

TRG är ett riskbedömningsinstrument som enbart används av finska statens spelföretag Veikkaus.

¹ De huvudsakliga spelbolagsanvändarna är spelbolag som är medlemmar i World Lottery Association (WLA).

Riskbedömningsinstrumenten granskar i detalj olika parametrar som har med den specifika spelformen att göra. GAM-GaRD och AsTERiG granskar tio olika parametrar/spelegenskaper och bedömningen av spelets risknivå görs efter en analys av dessa. De egenskaper som beaktas är bl.a. spelets hastighet, tillgänglighet och kontinuitet, återbetalningsintervall, chans att vinna, jackpottar, ”nära vinster”, flera och variabla insatsmöjligheter samt ljud och ljus-effekter. Det bedömda spelet hamnar därefter i en av tre olika risknivåer; låg risk (grön), medelhög risk (gul) och hög risk (röd). TRG är uppbyggt på liknande sätt som GAM-GaRD och AsTERiG men ger inga direkta indikationer på risknivån.

Riskbedömningsverktygen används primärt av spelföretag vid produktutveckling men också i syfte att ta fram relevanta spelansvarsåtgärder till respektive spelform.

Lotteriinspektionen köpte in GAM-GaRD under 2012 och kompletterade verktyget med en checklista som granskats av forskare, vilket utmynnade i en rapport 2013. I Spellicensutredningens betänkande redogörs för Lotteriinspektionens erfarenheter av riskbedömningsinstrumentet, vilket ledde till slutsatsen att GAM-GaRD inte bör användas i regleringssyfte. Det påpekas dock att spelföretag med fördel frivilligt kan använda verktyget och använda de rekommendationer som genereras ur det.

8.3 Folkhälsomyndighetens riskklassificering av spel

Folkhälsomyndigheten har tagit fram ett faktablad med en redogörelse för hur myndigheten mäter riskpotential i ett spel. Syftet med faktabladet är att beskriva vad som menas med riskpotential när vi pratar om spel om pengar. Ju mer vi vet om hur olika spelformer påverkar risken att utveckla spelproblem, desto bättre kan vi utforma effektiva förebyggande åtgärder och policys.

För att avgöra hur riskabelt ett spel är väger Folkhälsomyndigheten samman sju faktorer och poängsätter dem. Ju högre poäng, desto större risk för problem. Spelen delas sedan in i låg, medelhög och hög riskpotential beroende på antalet poäng. Poängskalan har tagits fram inom befolkningsstudien Swelogs utifrån en idé som utvecklats av tyska forskare (en förenklad version av AsTERiG). De

faktorer som enligt Folkhälsomyndigheten ökar risken för att få spelproblem är i fallande skala följande:

1. Kort tid mellan satsning, resultat och möjlighet att satsa igen på samma spel (snabba spelomgångar).
2. Kan göra flera satsningar eller vara aktiv i flera spel samtidigt.
3. Ljud- och ljuseffekter under spelet eller när spelet presenteras.
4. Kan själv bestämma spelsummans storlek.
5. Spelet finns tillgängligt i vardagen – slipper söka upp speciella platser.
6. Kort tid mellan resultat och eventuell vinst innan en ny satsning kan göras (snabb utbetalning).
7. Spelsessionen kan fortsätta utan avbrott eller förlängas med ett annat spel (kontinuitet).

De spel som enligt dessa parametrar har hög riskpotential har således följande egenskaper: Kort tid från insats till resultat, snabb utbetalning av vinst, möjlighet till långa spelsessioner, ofta speciellt ljus och ljud samt ofta tillgängliga via internet, till exempel spelautomater, kasinospel och poker. Spel med medelhög riskpotential: Medellång tid från insats till resultat och möjlighet att förlänga den totala speltiden med en svit av spelomgångar, till exempel sportspel, spel på hästar och livepoker. Spel med låg riskpotential: Lång tid från insats till resultat med kort sammantagen speltid per tillfälle och med få variationer, till exempel lotter köpta hos ombud.

8.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Spelinspektionen bör ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för riskklassificering av olika spelformer.

På den svenska spelmarknaden tillhandahålls allt från spelformer med en låg risk för att leda till spelproblem till spelformer med en hög sådan risk. Som konstaterats ovan kommer detta inte till direkt uttryck i spellagen eftersom spellagens bestämmelser generellt gäller

för alla typer av spel. Det har från olika håll till utredningen framförts synpunkter på att spelformers risknivå tydligare bör återspeglas i spelregleringen. Utredningen har även enligt direktiven att överväga om, och i så fall hur, det finns skäl att regleringsmässigt göra åtskillnad mellan olika spelformer när det gäller marknadsföringsbestämmelserna.

Det finns förvisso redan i dag i spellagen möjlighet att genom föreskrifter göra åtskillnad mellan olika spelformer. Förordning (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 utgör ett exempel på en reglering i vilken spelets farlighetsgrad har beaktats. Förordningen tar nämligen endast sikte på kommersiellt onlinespel och spel på värdeautomater, vilka i promemorian som föranledde införandet av regleringen bedömts innebära en hög risk i ett beroendeperspektiv.

Det finns som ovan beskrivits några riskbedömningsinstrument på marknaden som analyserar ett spels risknivå utifrån spelets inneboende egenskaper. Lotteriinspektionen har tidigare köpt in GAM-GaRD och utvärderat detta i samråd med forskare och kommit fram till att instrumentet som sådant inte bör användas i regleringshänseende. Folkhälsomyndigheten har, baserat på bedömningsinstrumentet AsTERiG, tagit fram sju parametrar att beakta vid bestämmande av ett spels risknivå. En tid har passerat sedan dessa överväganden gjordes och kriterier fastställdes och utredningen bedömer att det vore värdefullt att på myndighetsnivå ta fram en enhetlig modell för riskklassificering av spel, som sedan kan användas för att riskklassificera de spelformer som erbjuds på den svenska spelmarknaden. En sådan riskklassificeringsmodell bör ses över i takt med att ny forskning tillkommer och riskklassificeringen av spelformer bör därefter göras kontinuerligt och i takt med att eventuella nya spelformer beviljas licens på marknaden. Det bör i sammanhanget påpekas att en modell för riskklassificering inte tar sikte på att bedöma ett specifikt spels farlighetsgrad utan bör avse den kategori av spel som spelet ryms inom. Inom en viss licenskategori kan emellertid finnas spel med olika risknivå. Exempelvis är kategorin ”vadhållning” en stor licenskategori som kan innehålla olika typer av vadhållning varav exempelvis s.k. live-betting generellt anses ha högre beroenderisk än annan typ av vadhållning där vadet görs en tid i förväg. Frågan är således komplex.

Syftet med att införa en modell för riskklassificering på myndighetsnivå bör enligt utredningen dels vara att öka transparensen för spelmarknadens aktörer och konsumenter kring olika spelformers risknivå, dels att ha som underlag vid exempelvis framtagande av föreskrifter om spelansvarsåtgärder eller underlag för eventuellt framtida lagstiftningsarbete.

När det gäller frågan om vilken myndighet som bör anförtros uppdraget att ta fram en modell för riskklassificering kan konstateras att Folkhälsomyndigheten förvisso är den myndighet som har störst kunskap kring spelberoende och olika spels risknivåer. Enligt utredningen framstår det dock som mer ändamålsenligt att uppdraget ges till Spelinspektionen i egenskap av tillsynsmyndig. Spelinspektionen är den myndighet som har beslutanderätt kring vilka spel som ska tillåtas inom respektive licenskategori (i vilken en bedömning av spelets risk är av relevans) och har bemyndigande att bl.a. meddela föreskrifter om krav på spelansvarsåtgärder (som kan se olika ut beroende på hur riskfyllt ett spel är). Det är även Spelinspektionen som beviljar licens för spel och som därför, när modellen för riskklassificeringen är framtagen, bör få i uppgift att riskklassificera de spelformer som erbjuds inom licenssystemet. Sammantaget bedömer utredningen därför att uppdraget bör ges till Spelinspektionen att i samråd med Folkhälsomyndigheten ta fram den modell som bör användas för att riskklassificera olika spelformer.

Utredningens förslag i denna del syftar alltså till att få till stånd en modell för riskklassificering. Utredningen bedömer dock att det redan nu kan konstateras att vissa spelformer utmärker sig ur riskklassificeringssynpunkt på ett sätt som bör komma till uttryck i spelregleringen, se utredningens överväganden och förslag i kapitel 9, Marknadsföring, och kapitel 16, Anpassade regler om bonuserbjudanden.

9 Ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och en effektivare tillsyn

9.1 Utredningens uppdrag

Genom tilläggsdirektiv den 26 april 2019 utvidgades utredningens uppdrag till att omfatta frågor om ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel. Enligt tilläggsdirektiven ska utredaren:

- analysera praxis och branschens egna åtgärder för att uppfylla kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel,
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder, särskilt från Danmark, Italien och Storbritannien,
- bedöma behovet av att utvidga informationsskyldigheten i spelagen, exempelvis till att även omfatta uppgift om sannolikheten att vinna,
- bedöma om, och i så fall hur, regleringen av marknadsföringen bör skilja sig åt mellan olika spelformer,
- föreslå åtgärder för att minska uppsökande, påträngande eller på annat sätt olämplig marknadsföring, exempelvis genom att införa ett krav på särskild måttfullhet eller begränsningar av marknadsföring av bonusar, jackpottar och gratisspel,
- överväga och lämna förslag på lämpliga åtgärder för att begränsa omfattningen av marknadsföring av spel, såsom exempelvis reglering av när eller var sådan marknadsföring får finnas,
- som ett alternativ till begränsande regler, analysera konsekvenserna av ett totalt eller partiellt förbud mot marknadsföring av spel,

- bedöma om ytterligare åtgärder behövs för att medge en tillräckligt effektiv tillsyn över efterlevnaden av marknadsföringsbestämmelserna i spellagen,
- redovisa för- och nackdelar med de olika förslag som övervägts, samt
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

9.2 Marknadsföring av spel – gällande rätt

9.2.1 15 kap. spellagen

Särskilda bestämmelser om marknadsföring av spel till konsumenter finns i 15 kap. spellagen. Sådan marknadsföring ska vara måttfull och får inte riktas särskilt till personer som är under 18 år (1 §). Marknadsföringen får inte heller riktas direkt till en spelare som har stängt av sig från spel (2 § första stycket). Om en spelare har sagt upp sitt spelkonto hos en licenshavare, får licenshavaren rikta marknadsföring direkt till spelaren endast om spelaren i samband med uppsägningen aktivt godkänt det (2 § andra stycket). Marknadsföring som strider mot dessa regler ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter (4 § första stycket).

Kommersiella meddelanden om spel ska innehålla tydlig information om lägsta ålder för att spela (3 § första stycket). På platser där spel bedrivs och i samband med kommersiella meddelanden om spel, med undantag för sådana meddelanden i radio, ska licenshavaren säkerställa att det också anges kontaktuppgifter till en organisation som tillhandahåller information om stöd i samband med spelproblem (3 § andra stycket). Om information som anges i 3 § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen (4 § andra stycket).

När en licenshavare ingår avtal om sponsring ska den säkerställa att dess logotyper samt namn på spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på produkter som är avsedda att användas av personer under 18 år (5 §).

Reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens får inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696) (6 §).

9.2.2 Måttfullhetskravet

Bakgrund

Bestämmelsen om att marknadsföring av spel ska vara måttfull och inte får riktas särskilt till personer som är under 18 år infördes i lotterilagen (1994:1000) den 1 januari 2017. Bestämmelserna infördes bl.a. efter att EU-kommissionen hade kritiserat den dåvarande svenska regeringen för att den inte motverkade att allmänheten lockades till överdrivna utgifter eller bekämpade spelberoende.¹ I den till propositionen föregående promemorian föreslogs att det krav som gäller vid marknadsföring av alkohol, särskild måttfullhet, skulle införas för marknadsföring av lotterier.² I propositionen konstaterade regeringen att det finns en omfattande forskning som visar på en tydlig koppling mellan marknadsföring och konsumtion av alkohol, särskilt bland unga, medan ett sådant samband inte är lika klarlagt på lotteriområdet. Vidare påtalades att det i tryckfrihetsförordningen har intagits en särskilt restriktiv inställning till marknadsföring av alkohol- och tobaksprodukter, som enligt en särskild bestämmelse i 1 kap. 9 § i stora delar undantagits från tillämpningen av förordningens bestämmelser. Regeringen ansåg därför, vid en samlad bedömning, att det inte var lämpligt att uppställa samma krav på marknadsföring av lotterier som på marknadsföring av alkoholprodukter, även om det finns vissa likheter i risksynpunkt mellan produkterna. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att begreppet särskild måttfullhet inte borde användas i lotterilagen. Ett måttfullhetskrav infördes därför i lotterilagen.

Spellicensutredningen instämde i den bedömning som regeringen hade gjort i tidigare lagstiftningsarbete vad gäller behovet av särskilda regler vid marknadsföring av spel och att kravet borde vara att marknadsföringen ska vara måttfull. Utredningen föreslog att vissa kriterier som särskilt ska beaktas vid bedömningen om en viss mark-

¹ Prop. 2016/17:8 s. 9 och 14.

² Ds 2015:46 s. 31 f.

nadsföringsåtgärd är måttfull eller inte skulle anges i lagen, i syfte att tydliggöra vad som avses med måttfull marknadsföring. Uppräkningen skulle inte vara uttömmande.

Regeringen konstaterade att en del personer med spelproblem kan komma att spela ännu mer på grund av reklam och att reklam kan göra det svårare för spelberoende personer att sluta spela. Detta motiverade att det ska finnas särskilda regler för marknadsföring av spel. Regeringen instämde i Spellicensutredningens bedömning att måttfullhetskravet i lotterilagen skulle behållas. För att möjliggöra en fortsatt utveckling av vad som avses med måttfull marknadsföring, både nationellt men också på internationell nivå, ansåg regeringen dock, till skillnad från utredningen, att kriterierna för vad som utgör måttfull marknadsföring inte borde fastslås i lag utan bör utvecklas genom praxis.³

Närmare om måttfullhetskravet

I förarbetena har uttalats att en helhetsbedömning bör göras för att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull. Avgörande för bedömningen bör vara hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. Marknadsföringen bör inte väcka särskild uppmärksamhet genom sin utformning. En utgångspunkt bör vara att bild och text ska ge en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen. Budskapens utformning och deras färg, bild, typografi, layout etc. ska bedömas utifrån kravet på måttfullhet.⁴ Måttfullhetskravet innebär inte att vissa typer av marknadsföring, som direktreklam eller utomhusreklam, per definition strider mot lagen.⁵ I samband med måttfullhetsprövningen av utomhusreklam bör särskild hänsyn tas till var reklamen är placerad och hur den är utformad. En placering av utomhusreklam för lotterier i nära anslutning till exempelvis skolor och andra platser där barn och ungdomar naturligen befinner sig skulle exempelvis kunna medföra att marknadsföringen inte anses måttfull.⁶

³ Prop. 2017/18:220 s. 163 och 164.

⁴ Prop. 2016/17:8, s. 31.

⁵ Jfr dock förbudet mot direktreklam till avstängda spelare m.m. i 15 kap. 2 § spellagen.

⁶ Prop. 2016/2017:8 s. 31–33.

Vägledning för vad som inte kan betraktas som måttfull marknadsföring kan bl.a. hämtas från EU-kommissionens rekommendationer och principer för att skydda spelare och konsumenterna i samband med onlinespel samt från Spelbranschens riksorganisations (Spers) riktlinjer för marknadsföring.⁷ Spers riktlinjer är sedan den 1 april 2019 ersatta av ”Svenska spelbranschens Riktlinjer för marknadsföring” framtagna gemensamt av Sper och Branschföreningen för Onlinespel (BOS).

I EU-kommissionens rekommendation framhålls att syftet med rekommendationen är att skydda konsumenternas och spelarnas hälsa, samt att minimera den ekonomiska skada som ett tvångsmässigt eller överdrivet spelande eventuellt kan ge upphov till. I punkt 41 uppställs vissa principer för kommersiella meddelanden. Sådana meddelanden bör inte a) innehålla ogrundade uttalanden om möjligheter att vinna eller om den avkastning som spelare kan förvänta sig från spelande, b) påstå att färdigheter kan påverka resultatet av ett spel, när detta inte är fallet, c) genom sin tajmning, lokalisering eller beskaffenhet få mottagaren att känna sig pressad att spela eller känna att det är förringande att inte spela, d) förmedla bilden att spelande är socialt attraktivt eller innehålla uttalanden från kända personer som förespeglar att spelande bidrar till social framgång, e) påstå att spelande kan vara en lösning på sociala, yrkesmässiga eller personliga problem, f) påstå att spelande kan vara ett alternativ till en anställning, en lösning på ekonomiska problem eller en form av ekonomisk investering.⁸

Som ett exempel på vad som kan anses strida mot måttfullhetskravet har i förarbetena också angetts marknadsföring som förmedlar bilden av att ett erbjudande om spel är gratis, riskfritt eller liknande om så inte är fallet. Inte heller kan det anses måttfullt att t.ex. ange att ett erbjudande är gratis, om det krävs att spelaren själv måste satsa pengar eller göra någon annan motprestation, som t.ex. att lämna person- eller kontaktuppgifter, för att kunna ta del av det.⁹

I avsnitt 9.6.2 nedan redogörs för Spers och BOS riktlinjer. I riktlinjerna anges bl.a. att reklam för spel inte får utformas på ett alltför

⁷ Prop. 2017/18:220 s. 164 och prop. 2016/17:8 s. 31.

⁸ Kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenterna och spelarna i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelare onlinespel om pengar.

⁹ Prop. 2017/18:220 s. 164.

påträngande sätt, riktas till sårbara och särskilt utsatta grupper i samhället eller hävda att det saknas risker med överdrivet spelande.

Enligt förarbetena kan vägledning också hämtas från Konsumentverkets praxis och allmänna råd. Hittills har inga allmänna råd utfärdats.

9.2.3 Spelförordningen

Enligt 11 kap. 6 § första stycket spelförordningen ska en licenshavare som erbjuder en spelare en bonus enligt 14 kap. 9 § spellagen på ett klart och tydligt sätt i samband med att erbjudandet lämnas, och när erbjudandet utnyttjas av spelaren, informera spelaren om de villkor och regler som gäller för erbjudandet. Utbetalning av en bonus ska göras så snart det är möjligt efter det att villkoren har uppfyllts. Enligt andra stycket i samma paragraf får en bonus till en enskild spelare inte erbjudas på andra villkor än de som under samma förutsättningar erbjuds andra spelare som spelar samma spel. En spelare ska vidare enligt tredje stycket samma paragraf ha minst 60 dagar på sig att uppfylla eventuella villkor som har knutits till en utbetalning av en bonus.

9.2.4 Marknadsföringslagen

Marknadsföring av spel måste utöver de särskilda bestämmelserna i spellagen och spelförordningen också vara förenlig med marknadsföringslagens (2008:486) regler.¹⁰ Lagen syftar till att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföringen av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och näringsidkare (1 §). Med marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller

¹⁰ Marknadsföringslagen bygger på direktivet om otillbörliga affärsmetoder (2005/29/EG), som är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att en medlemsstat är förhindrad att ha en högre konsumentskyddsnivå än vad direktivet föreskriver. Även om direktivet syftar till full harmonisering av medlemsstaternas regler för marknadsföring finns ett nationellt utrymme för att införa begränsningar, så länge dessa är motiverade av skydd för hälsa och säkerhet.

leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare (3 §). Begreppet marknadsföring är alltså ett vidare begrepp än vad man vanligen avser med reklam.

Enligt marknadsföringslagen ska en näringsidkares marknadsföring stämma överens med god marknadsföringssed (5 §). Med god marknadsföringssed avses god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter eller näringsidkare vid marknadsföring av produkter. Begreppet god affärssed innefattar framför allt det utomrättsliga normsystem som näringslivet har utvecklat, främst Internationella handelskammarens (ICC) grundregler för reklam, men även andra uppförande- och branschkode.¹¹ Begreppet god marknadsföringssed avser inte bara näringslivets egen normbildning, utan inkluderar även speciallagstiftning, Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd, de normer som utvecklats genom Marknadsdomstolens och numera Patent- och marknadsdomstolarnas praxis samt andra, internationellt vedertagna, normer som faller inom ramen för lagens tillämpningsområde.

Marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed ska vara att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (6 §), det s.k. transaktionstestet. Den s.k. lagstridighetsprincipen innebär att marknadsföring som strider mot annan lagstiftning än marknadsföringslagen, eller som är ägnad att leda till lagöverträdelser, ska anses strida mot god marknadsföringssed.

En näringsidkare får inte använda sig av aggressiv marknadsföring (7 §) och marknadsföringen får inte vara vilseledande (8–17 §§). Lagen innehåller också bestämmelser om jämförande reklam, obeställd reklam, information om garantier och information innan ett konsumentavtal ingås (18–22 a §§). Bestämmelserna kompletteras av en bilaga till direktivet om otillbörliga affärsmetoder som innehåller ytterligare 31 förbud mot aggressiva respektive vilseledande marknadsföringsåtgärder som alltid ska anses vara otillbörliga mot såväl konsumenter som näringsidkare. Om marknadsföring är otillbörlig får näringsidkaren förbjudas att fortsätta med marknadsföringen (23 §). En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna väsentlig information får åläggas att lämna sådan information (24 §).

¹¹ Prop. 2007/08:115 s. 69 f.

9.3 Särskild måttfullhet

9.3.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredaren bl.a. överväga om ett krav på särskild måttfullhet, vilket är det krav som gäller för alkoholdrycker, bör införas även vid marknadsföring av spel. Nedan följer därför en genomgång av regleringen kring marknadsföring av alkohol.

9.3.2 Marknadsföring av alkohol – gällande rätt

Alkohollagen

I 7 kap. alkohollagen (2010:1622) finns särskilda regler om marknadsföring av alkoholdrycker¹² och alkoholdrycksliknande preparat. Vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol (1 § första stycket). Marknadsföring får inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år (1 § andra stycket).

Enligt 2 § första stycket får den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse lämna sådana drycker eller preparat som gåva endast i form av varuprov. Enligt förarbetena till alkohollagen får varuprov endast lämnas till tillståndshavare (dvs. innehavare av serveringstillstånd) eller mellan tillverkare och partihandlare. Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt andra stycket inte lämnas som gåva.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter får kommersiella annonser inte användas i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar. En leverantör av en videodelningsplattform får inte tillhandahålla sådana annonser under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen (3 §).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter får inte kommersiella

¹² Med alkoholdryck avses dryck med en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent.

annonser användas i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsstället för sådana drycker (4 §). I princip gäller alltså ett annonseringsförbud för spritdrycker i tryckta skrifter.

Fram till år 2003 rådde även ett annonseringsförbud i tryckta skrifter för vin och starköl. Lagen ändrades dock efter att Marknadsdomstolen hade meddelat dom i det s.k. Gourmetmålet (MD 2003:5) och kommit fram till att det generella annonseringsförbudet inte kunde anses förenligt med EU-rätten.

För annonser finns utöver kravet på särskild måttfullhet regler för utformning av densamma. Marknadsföring genom framställning i bild får endast omfatta en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken (5 § första stycket), den s.k. bildregeln. Bestämmelsen utvidgades till att bli generellt tillämplig oavsett val av medium den 1 januari 2011. Som skäl för utvidgningen betonades internets ökade betydelse.

När det gäller kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter, innehåller alkohollagen en storleksmässig begränsning av annonser samt regler om användande av informations-text vid marknadsföringen (5 § andra stycket och 7 §). Sådana annonser får inte vara större än 2 100 spaltmillimeter. Begränsningen har utformats med hänsyn till tryckta tidningarnas tabloidformat. Vid annonsering i dessa typer av skrifter ska vidare annonsen på ett tydligt sätt ange dryckens eller preparatets alkoholhalt. En hög alkoholhalt får inte framställas som en positiv egenskap. Annonserna ska på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka informationstexter som ska återges och hur dessa ska utformas. Sådana föreskrifter finns i 13–14 §§ alkoholförordningen (2010:1636).¹³

¹³ Enligt 13 § ska följande texter användas: 1. Alkohol kan skada din hälsa. 2. Alkohol är beroendeframkallande. 3. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador. 4. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel. 5. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer. 6. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholphäverkad. 7. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet. 8. Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor 9.

Annonserna får inte heller strida mot god sed genom det sammanhang där de förekommer, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten, eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper (5 § tredje stycket). I 6 § finns bl.a. regler om utformningen av annonsering av alkoholhaltiga lättdrycker.

Ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket ska vid tillämpningen av marknadsföringslagen anses vara otillbörligt mot konsumenter, och i fall som avses i 2 §, även mot näringsidkare. Vidare kan ett handlande som strider mot 3 § alkohollagen medföra marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen. I 9 § återfinns regler om förbud mot att använda oriktiga eller vilseledande ursprungsbeteckningar vid marknadsföring av alkoholdryck.

Närmare om begreppet särskild måttfullhet

Begreppet särskild måttfullhet definieras inte i lagen på annat sätt än att marknadsföringen inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Bestämmelsen infördes ursprungligen i 2 § första stycket lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, den s.k. alkoholreklamlagen, och överfördes sedan utan några ändringar i sak till 4 kap. 8 § alkohollagen (1994:1738). Från och med den 1 januari 2011 har bestämmelsen med vissa redaktionella ändringar överförs till den nu gällande alkohollagen. Det finns inga uttalanden i förarbetena som tyder på att begreppet särskild måttfullhet, genom de olika lagändringarna, skulle ha fått en annan innebörd än den som avsågs vid det ursprungliga införandet i lag. Med hänvisning till folkhälsoskäl har dock understrukits att utrymmet för marknadsföring av alkohol är mycket begränsat.¹⁴

I förarbetena till 1978 års lag har framhållits att kravet på särskild måttfullhet syftar till att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och inte heller bidrar till en positiv inställning till bruket av dessa varor.

Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet. 10. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn. 11. Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem.

¹⁴Prop. 1998/99:134 s. 117 s. 174 f., prop. 2002/03:87 s. 12–14 samt prop. 2003/04:161 s. 23–27.

Vidare anges att de kommersiella budskapen bör begränsas till relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper, presenterade i så saklig form som möjligt, utan ovidkommande inslag. Marknadsföringen bör undvika att anspela på känslor eller stämningar. Reklamen får inte heller färgas av mer eller mindre påtagliga värdeomdömen. Det framhålls emellertid att det knappast går att undvika varje form av värdering eftersom redan en saklig beskrivning av en vara kan framstå som värderande genom bl.a. de associationer som budskapet väcker. Det betonas att kravet på särskild måttfullhet motiveras av de hälsorisker som är förbundna med bruket av alkohol. Bestämmelsen är inte bunden till nuläget. Vid bedömningen av vad som är särskilt måttfullt kan således nya kunskaper om alkoholens hälsorisker alltid beaktas. Bildmässigt bör reklamen inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett naturligt sätt hänger samman med den, exempelvis förpackningen och vissa tillbehör. Också budskapets utförlighet, typografi och layout ska bedömas mot bakgrund av kravet på särskild måttfullhet.¹⁵ Kravet på särskild måttfullhet gäller val av reklammedel (reklambärare), reklamens innehåll och utformning samt särskilda marknadsföringsmetoder. I förarbetena har uttalats att direktmarknadsföring och utomhusreklam är exempel på marknadsföring som inte är förenlig med kravet på särskild måttfullhet.¹⁶ Detta har emellertid på senare tid ändrats genom praxis, se t.ex. MD 2015:7.

Konsumentverkets allmänna råd

Konsumentverket har i sin författningssamling utfärdat allmänna råd om marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter (KOVFS 2016:1). Råden syftar till att precisera innebörden av särskild måttfullhet i alkohollagen och att främja en enhetlig rättstillämpning av reglerna för marknadsföring av alkoholdryck. I råden samlas rättskällor som lagtext, domstolspraxis, förarbetsuttalanden och i viss mån Konsumentverkets/KO:s egen tolkning av lagstiftningen. I avsnitt 6 finns råd om särskilda marknadsföringsmetoder. I 6.1. behandlas direktreklam. I 6.2. utomhusreklam och i 6.3 säljfrämjande åtgärder.

¹⁵ Prop. 1977/78:178 s. 28 f. och s. 48–50.

¹⁶ Prop. 1998/99:134, s. 117.

Gällande direktreklam anges bl.a. att det som huvudregel är oförenligt med särskild måttfullhet att marknadsföra alkoholdryck som direktreklam, förutom efter en uttrycklig begäran från konsumenten då direktreklam anses tillåten. Vidare anges att adresserad brevlådereklam är tillåten under förutsättning att (1) den vänder sig till personer över 25 år (2) reklamen förmedlas i slutna och neutrala kuvert, (3) det tydligt framgår att försändelsen innehåller alkoholreklam, och (4) innehållet i försändelsen uppfyller kravet på särskild måttfullhet.

När det gäller utomhusreklam anges bl.a. i punkten 6.2 att sådan reklam som huvudregel är oförenlig med särskild måttfullhet. Enligt andra stycket undantas från begreppet utomhusreklam marknadsföring i eller i direkt anslutning till plats där alkoholdrycker tillverkas eller säljs. Som exempel på direkt anslutning omnämns exempelvis skylt, affisch eller liknande monterad på fasad eller lös skylt placerad inom några meters avstånd från entrén. I tredje stycket anges att på distributionsfordon och liknande transportmedel för alkoholdrycker får enstaka förpackningar återges.

Beträffande säljfrämjande åtgärder anges i punkten 6.3 att de säljfrämjande åtgärder som anges i punkten inte är förenliga med kravet på särskild måttfullhet, förutom de undantag som anges i punkten. De säljfrämjande åtgärderna som räknas upp är (6.3.1) Utdelning av presenter (6.3.2) Alkoholdryck som gåva, (6.3.3.) Tävlingar (6.3.4) Mängdrabatt, kupongerbidande eller därmed jämförligt erbjudande (6.3.5) Kombinationserbjudanden.

9.4 Domstolspraxis

9.4.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen bl.a. analysera praxis och branschens egna åtgärder för att uppfylla kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel. Sedan omregleringen av spelmarknaden har måttfullhetskravet endast varit föremål för domstolsprövning i två fall, vilka redogörs för nedan. Analys av avgörandena görs i samband med utredningens överväganden och förslag.

9.4.2 Konsumentombudsmannen ./. Elec Games Limited (Ninja Casino)¹⁷

Konsumentverket väckte talan mot Elec Games Limited, som vid tidpunkten för talans väckande bedrev onlinespel under varumärket Ninja Casino på en webbplats med samma namn. Konsumentverket begärde att bolaget vid vite skulle förbjudas att vid marknadsföring av onlinecasino använda dels en s.k. takeover-annons¹⁸, dels 20 olika påståenden¹⁹, eller påståenden med liknande innebörd, då Konsumentombudsmannen ansåg att marknadsföringen stod i strid med måttfullhetskravet i lagen.

Patent- och marknadsdomstolen konstaterade inledningsvis att det föreligger ett samband mellan spelreklam och spelproblem, vilket domstolen utgick från vid bedömningen av måttfullhetskravet.

När det gäller bedömningen av vilken målgrupp som den aktuella reklamen riktar sig till kom domstolen fram till att marknadsföringen bör bedömas utifrån hur den uppfattas av konsumenterna som har eller ligger i farozonen för att utveckla spelproblem. Bedömningen gjordes med hänvisning till att måttfullhetskravet, till skillnad från de mer allmänna bestämmelserna i marknadsföringslagen, är en specifik skyddslagstiftning vars uttalade syfte är att motverka spelproblem.

¹⁷ Patent- och marknadsdomstolens dom i mål nr PMT 17459–18.

¹⁸ En annons som visas över datorns hela bildskärm och som besökaren aktivt måste klicka bort för att den ska försvinna. Den i målet aktuella annonsen hade visats på Aftonbladet.

¹⁹ a) "Knepet sprids som en löpeld: kan fylla kontot på 5 minuter" b) "Vinstpengarna på bankkontot på fem minuter — helt utan registrering" c) "Blixtnabba utbetalningar" d) "Här är klockrena vägen till guldet" e) "Så kan du ta hem miljoner utan registrering" f) "Vinsten på banken inom 5 min" g) "Så kan du ta hem miljoner på väg till jobbet" h) "Så utnyttjade de tekniken för att vinna storvinsterna" i) "Spela om miljoner — helt utan registrering. Succéaktiken" j) "Vann supervinst — pengar på kontot på 7 minuter" k) "Fråga bara den lyckliga storvinnare som tog hem drömvinsten på 1,2 miljoner kronor. Inom fem minuter fanns hela vinstbeloppet på hans bankkonto — redo att användas" l) "Det betyder att du kan ha hunnit med en riktig storvinst — och fått in pengarna på banken — från att du lämnade hemmet till att du kommer in på jobbet" m) "Det är tack vare den här smarta tekniken som allt går så enkelt och lätt hos Ninja Casino — och lämnar mer tid över att Spela om de riktigt höga summorna. En man från Värmland tog t.ex. hem en total vinst på 704 700 kronor efter att ha börjat spela hos Ninja Casino. Det är verkligen en pengasuccé" n) "Alla gillar snabba cash. Speciellt när man spelar casinospel. Och inget går snabbare än hos Ninja Casino" o) "SPELA NU!" p) "SPELA DIREKT utan registrering" q) "250 spel med chans på miljontals kronor är bara ett klick bort. Vad väntar du på?" r) "Inget telefonnummer eller mejladress behövs. Ge dig in i jakten på miljonerna redan idag — spela direkt med din mobila bankinloggning här" s) "Gör som vinnarna hos Ninja Casino — spela direkt med mobil bankinloggning" t) "Låt ninjorna visa vägen till miljonerna. Ingen registrering krävs — vinsterna kan du ha på kontot inom 5 minuter."

Beträffande takeover-annonsen konstaterade domstolen att det inte går att undvika en total exponering för annonsen till dess man klickat sig vidare. Enligt domstolen är det inte fråga om enbart ett tekniskt presentationssätt utan om hur marknadsföringen medvetet utformats på det valda mediet. Domstolen framhöll vidare att en konsument i målgruppen, som har svårt att sätta gränser för sitt spelande, kan vilja undvika att utsättas för situationer som kan utlösa en ingivelse att spela, t.ex. situationer då han eller hon utsätts för marknadsföring av spelprodukter. En takeover-annons som förekommer på en icke spelrelaterad webbplats är mycket svår att undvika utan att behöva vidta åtgärder som leder till en orimlig isolering. Mot den bakgrunden fann domstolen att takeover-annonsen i det aktuella fallet var påträngande på ett sätt som gör att den inte kan bedömas som måttfull utifrån lagstiftarens intentioner med måttfullhetskriteriet.

De 20 marknadsföringspåståendena delades in i fyra påståendekategorier, varefter respektive kategori bedömdes för sig.

Den första kategorin avsåg påståenden som ger sken av att det går att "påverka utgången av spelet". Enligt domstolen gav alla påståenden i kategorin intryck av att det finns en särskild taktik (knepet, tekniken, succétaktiken) som ökar spelarens chanser att vinna stora belopp (kan fylla kontot, storvinsterna, miljoner), vilket strider direkt mot såväl EU-kommissionens som Spers riktlinjer om att marknadsföring inte ska innehålla påståenden om att färdigheter kan påverka resultatet av ett spel. Enligt domstolen var påståendena inte sakliga, balanserade och vederhäftiga. Påståendena bedömdes därför inte vara måttfulla utifrån lagstiftarens intentioner med måttfullhetskriteriet.

Den andra påståendekategorin avsåg påståenden om att spelet var "snabbt och enkelt". Enligt domstolen gav påståendena intryck av att det går snabbt att spela och att ta ut vinsten från det att spelaren genomfört spelet. Två av påståendena uppmanade dessutom till att spela på väg till jobbet, vilket framstår som en tidpunkt på dagen då det inte är normalt att spela. I de flesta fall kombinerades påståendena om snabba spel och utbetalningar med förespeglningar om mycket stora vinster. Domstolen fann, mot bakgrunden av den i målet åberopade bevisningen, att en spelare med spelproblem är särskilt sårbar för marknadsföring som innehåller starkt accentuerade budskap om snabba spel och snabba utbetalningar av vinster, särskilt i kombination med budskap om höga vinster och uppmaningar att

spela på väg till jobbet. Påståendena fick därmed anses uppmana till överdrivet spelande och kunde inte anses balanserade. De bedömdes därför stå i strid med måttfullhetskravet.

Påståendena i kategori tre utgjordes av påståenden med uppmaning att spela. Enligt domstolen uppmanade påståendena till att spela omedelbart eller direkt, vilket är marknadsföring som spelare med spelproblem är särskilt sårbara för. Påståendena fick även, i strid med Spers riktlinjer, anses uppmana till överdrivet spelande. Även dessa påståenden bedömdes således stå i strid med måttfullhetskravet.

Påståendena i kategori fyra gav enligt domstolen intryck av att konsumenter snabbt kan vinna stora summor genom att använda Elec Games speltjänster. Den exakta sannolikheten att vinna så stora belopp som marknadsföringen antyder var okänd för domstolen, men bedömdes av domstolen som liten. Domstolen ansåg att påståendena inte kan vara förenliga med uttalandena i förarbetena att marknadsföring av spel ska utgöras av en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen. Inte heller ansågs påståendena förenliga med Europaparlamentets uttalande att kommersiella meddelanden i samband med marknadsföring av onlinespel inte bör vara överdrivna, EU-kommissionens riktlinjer om att kommersiella meddelanden inte bör innehålla ogrundade uttalanden om möjligheter att vinna eller om den avkastning som spelare kan förvänta sig från spelande eller Spers riktlinjer om att marknadsföring inte bör överdriva möjligheten till vinst.

Sammanfattningsvis vann Konsumentombudsmannen bifall till samtliga yrkanden i målet. Domen har vunnit laga kraft.

9.4.3 Konsumentombudsmannen *J.* AG Communications²⁰

Patent- och marknadsdomstolen meddelade den 4 november 2020 dom i mål mellan Konsumentombudsmannen och AG Communications. Målet handlar primärt om hur ett bonuserbjudande ska vara utformat vid marknadsföring av spel. I det aktuella fallet hade AG Communications marknadsfört sitt onlinekasino Karamba genom bonuserbjudandet ”100 spins upp till 2 000 kronor bonus” på eniro.se, tradera.com och karamba.com. I annonserna på eniro.se och tradera.com framgick inga bonusvillkor. När kunden klickade

²⁰ Patent- och marknadsdomstolens dom i mål nr PMT 13246–19.

på ”spela nu” i annonsen omdirigerades denne till Karamba.se. På landningssidan fanns vissa villkor och regler för bonusen. Resterande bonusvillkor fanns på en annan sida på webbplatsen.

Avgörande för hur en marknadsföringsåtgärd ska bedömas är hur framställningen uppfattas av en genomsnittlig mottagare i den målgrupp som marknadsföringen riktar sig till, den s.k. genomsnittskonsumenten. Domstolen bedömde, till skillnad från den bedömning som gjordes i Ninja Casino-målet, att för marknadsföring av spel ska genomsnittskonsumenten definieras på samma sätt som för marknadsföring i övrigt. Efter att ha konstaterat att de påtalade marknadsåtgärderna förekommit på eniro.se, tradera.com och karamba.com fann domstolen att marknadsföringen fick anses ha riktats till konsumenter i allmänhet, en normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst genomsnittskonsument i denna målgrupp. Enligt domstolen får det antas att genomsnittskonsumenten är en van internetanvändare och i allmänhet läser reklam flyktigt och i första hand påverkas av helhetsintrycket.

När det gäller marknadsföringen av bonuserbudandena kom domstolen fram till att inte något av de villkor och regler som gäller för att konsumenten ska kunna ta del av bonuserbudanden har framgått klart och tydligt i marknadsföringen. I annonserna på eniro.se och tradera.com förekom inga villkor alls. På landningssidan fanns villkor längst ner i mycket svårläst och liten text och resterande bonusvillkor fanns på en annan sida på webbplatsen dit konsumenten endast kom genom att ha uppfattat den svårlästa texten. Enligt domstolen gjorde konstruktionen av bonuserbudandet det mycket svårt för konsumenten att förstå innebörden av det.

Domstolen konstaterade sammantaget i den del som avsåg marknadsföringen av bonuserbudandet att AG Communications inte har lämnat information om de villkor och regler som gäller för bonuserbudandet i samband med att det lämnas, dvs. i sin marknadsföring av erbjudandet. Marknadsföringen strider därför mot 11 kap. 6 § första stycket spelförordningen, artikel 5 i EU-kommissionens rekommendation och artikel 1 punkten 8 i Spers riktlinjer. Därtill har AG Communications tillämpat ett villkor som uttryckligen är oförenligt med kravet i 11 kap. 6 § tredje stycket spelförordningen. Redan av dessa skäl fann domstolen, vid en helhetsbedömning, att AG Communications marknadsföring av bonuserbudandet strider mot kravet på måttfullhet i 15 kap. 1 § spellagen och därmed mot god

marknadsföringssed enligt 5 § marknadsföringslagen, varför marknadsföringen är otillbörlig enligt 15 kap. 4 § spellagen. Domstolen förbjöd därför bolaget att vid marknadsföring av kasinospel online använda erbjudande om bonus eller fria spins på sätt som preciseras i domen.

Domstolen kom också fram till att villkoren innebär långtgående krav på konsumenten, bl.a. eftersom konsumenten måste omsätta mycket pengar på kort tid för att erhålla bonusen. Det är väsentligt för genomsnittskonsumenten att förstå innebörden av villkoren före denne väljer att registrera sig och acceptera bonuserbjudandet. Enligt domstolen behöver genomsnittskonsumenten denna information för att kunna fatta ett välgrundat affärsbeslut. Även om det enligt domstolen inte krävs att samtliga villkor för att ta del av bonusen ska framgå av varje reklamenhet ska det vara klart och tydligt för genomsnittskonsumenten, även vid en flyktig blick, att det finns villkor och krav för att kunna ta del av bonusen. Licensgivaren ska också säkerställa att villkoren klart och tydligt upprepas före konsumenten börjar att utnyttja bonusen. Mot den bakgrunden fann domstolen att informationen som AG Communications utelämnat eller lämnat på ett oklart och svåröverskådligt sätt varit väsentlig på sätt som krävs enligt 10 § marknadsföringslagen. AG Communications förbjöds därför att använda det aktuella bonuserbjudandet och ålades att på ett klart och tydligt sätt i marknadsföring ange de väsentliga villkor som måste vara uppfyllda för att bonusen ska fås.

Domstolen ålade även bolaget att vid marknadsföring av kasinospel online ange lägsta åldern för att spela och kontaktuppgifter till en organisation som tillhandahåller information om, och stöd vid, spelproblem. Slutligen förbjöds AG Communications att använda ett registreringsförfarande som enligt domstolens bedömning inte är förenligt med spellagens måttfullhetskrav. Förfarandet bestod i att konsumenten vid försök att avbryta registreringen fått påståenden i form av ”Vänta, Chansen att vinna stort väntar på dig. Slutför registreringen och börja spela!”, vilket enligt domstolen strider mot artikel 2, punkt 19 i Spers riktlinjer och därmed också mot måttfullhetskravet. Det påtalade registreringsförfarandet bedömdes därför strida mot kravet på måttfullhet i 15 kap. 1 § spellagen. Domstolens förbud och ålägganden förenades med vite om tre miljoner kronor. Domen har vunnit laga kraft.

9.5 Konsumentverkets tillsynsarbete avseende spelreklam

I början av 2019 gjorde Konsumentverket en s.k. tematisk tillsyn av spelreklam i olika medier, bl.a. i syfte att kontrollera hur spelbolagen följer de nya reglerna som trädde i kraft den 1 januari 2019. Totalt granskades 409 annonser i olika medier från 43 spellicenshavare på marknaden. I skrivelsen ”Granskning av marknadsföring på spelområdet”²¹ redovisas resultatet.

Enligt Konsumentverket förekom i det granskade materialet marknadsföring som står i strid med såväl spellagen som marknadsföringslagen. De största uppmärksammade bristerna bestod i hur bonuserbudanden presenterades, att spelreklam i många fall inte kunde anses vara måttfull och att reklam bedömdes vara vilseledande.

När det gäller måttfullhetskravet ansåg Konsumentverket att det förekom brister på många punkter. I 15 procent av de granskade annonserna förekom påståenden om snabba utbetalningar på ett sätt som, enligt Konsumentverket, inte var förenligt med måttfullhetskravet. Vidare använde vissa aktörer marknadsföring som kan anses påträngande och ägnad att väcka särskild uppmärksamhet, i form av exempelvis takeover-annonser på dagstidningars webbplatser. I vissa söktjänster visades spelreklamen i bakgrunden och täckte hela skärmen, så att konsumenten inte kunde utnyttja söktjänsten utan att samtidigt behöva komma i omedelbar kontakt med marknadsföringen. I majoriteten av de granskade annonserna användes påståenden av uppmanande karaktär, t.ex. ”Börja spela nu”, ”Spela direkt” och ”Satsa nu”, vars avsikt, enligt Konsumentverket, är att påverka konsumenten till ett oöverlagt beslut att spela. Marknadsföringen var därför enligt Konsumentverket inte saklig eller balanserad. Konsumentverket noterade också likartad marknadsföring vid försök att avbryta en registreringsprocess hos spelbolag. Därtill förekom det enligt Konsumentverket påståenden i annonser som kan anses överdriva vinstchanser, exempelvis ”Det sa bara swoosh!” och ”Jag hann inte ens blinka”.

Vid granskningen framkom att majoriteten av de granskade reklammeddelandena i sociala medier och podcasts helt eller delvis

²¹ www.konsumentverket.se/contentassets/3180e6f2eecd4869ac192c9d39743c61/pm-granskning-av-spelområdet---konsumentverket-002.pdf.

saknade föreskriven information om lägsta ålder för att spela samt uppgift om stödlinje. Annonser i andra granskade medier hade som huvudregel informationen angiven, men det fanns brister när det gäller informationens tydlighet.

Även gällande marknadsföring av bonuserbjudanden konstaterades stora brister. Exempelvis förekom erbjudande om veckovis bonus och s.k. payback-bonus, trots att det enligt spellagen endast är tillåtet med en välkomstbonus per kund. I över 80 procent av de granskade annonserna framgick heller inte de viktigaste villkoren för bonuserbjudandet direkt av annonsen. Runt hälften av annonserna saknade också information om att erbjudandet endast gäller konsumenter som inte tidigare spelat hos licenshavaren. Konsumentverkets bedömning är att sådan information, samt villkor om eventuella omsättningskrav, insatskrav och tidsgränser, utgör sådan väsentlig information som ska framgå direkt av den inledande annonsen. Om det saknas praktisk möjlighet att ange fullständiga regler och villkor för bonuserbjudandet i den inledande annonsen bör en klar och tydlig hänvisning finnas som anger var konsumenten kan ta del av denna information. Vid marknadsföring online bör fullständiga regler och villkor för bonuserbjudandet som huvudregel presenteras för konsumenten maximalt ett klick bort från annonsen. Villkor och regler ska vara klara, tydliga och lättillgängliga.

I cirka 7,5 procent av de granskade annonserna förekom påståenden om att spelare kan spela hos bolag utan registrering eller utan konto. Eftersom spellagen som huvudregel kräver att spelare ska registreras, och vid onlinespel ha ett spelkonto, bedömer Konsumentverket dessa påståenden och likartad marknadsföring som vilseledande.

I början av 2020 gjorde Konsumentverket en uppföljning av 2019 års tillsynsarbete. Konsumentverket granskade spelreklam i flera olika kanaler, bl.a. tv, poddar, tidskrifter, internet och sociala medier. Konsumentverket konstaterade i sin granskning att antalet spelannonser verkar ligga på en konstant nivå. Marknadsföringen av jackpottar och bonuserbjudanden var också på en jämförbar nivå med 2019 års granskning. När det gäller marknadsföring av bonuserbjudanden konstaterar Konsumentverket att det utgör ett område där tydliga förbättringar har skett, men där det trots det återstår en hel del brister. Enligt Konsumentverket bör det i många av de granskade fallen ha lämnats klarare, tydligare och mer lättillgänglig in-

formation om regler och villkor för bonuserbjudanden, både i inledande bannerannonser och på spelbolagens webbplatser.

9.6 Självreglering inom spelområdet

9.6.1 Allmänt om självreglering

Begreppet självreglering är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar för att skapa goda förhållanden inom det område där de verkar. Självreglering kan i dess enklaste form bestå av en enskild företagspolicy. En mer utvecklad form av självreglering innebär att flera företag eller en hel bransch enas om gemensamma riktlinjer inom ett särskilt område. Inte sällan drivs frivilliga överenskommelser fram av en önskan att undvika lagstiftning på ett visst område. Självreglering på ett visst område kan också bidra till att öka anseendet för ett företag eller en bransch. Några av de argument som ofta förs fram för självreglering är att industrin anser sig vara de som har bäst kunskap på området, att kostnaderna är låga och att systemet blir flexibelt. Vanliga argument mot självreglering är bristande efterlevnad till följd av otillräckliga kontroll- och sanktionsmöjligheter.

9.6.2 Sper och BOS riktlinjer

Sper och BOS har gemensamt utarbetat riktlinjer för marknadsföring av spel.²² Dessa gäller sedan den 1 april 2019 och utgör enligt branschföreningarna ett komplement till och tolkning av gällande lagstiftning om marknadsföring. Syftet med riktlinjerna är att beskriva vad som utgör en miniminivå för god marknadsföringssed i spelbranschen. Riktlinjerna innehåller bl.a. förtydliganden av hur spelbolagen ska agera för att uppfylla lagstadgade krav avseende bl.a. måttfullhet, sponsring, hjälpvägledning, vilseledande och påträngande marknadsföring, marknadsföring riktad mot minderåriga och personer som stängt av sig från spel, samt spelbolagens ansvar vid användande av en tredje part, t.ex. affiliates, vid marknadsföring. Riktlinjerna ska följas av samtliga spelbolag som är medlemmar i

²² www.sper.se/wp-content/uploads/2019/03/Svenska-spelbranschens-riktlinjer-för-marknadsföring-1-april-2019.pdf.

BOS och Sper eller i övrigt har erhållit licens enligt spellagen. Något särskilt granskningsorgan som har till uppgift att särskilt granska spelbolagens marknadsföring finns inte.

Mellan 2017 och 2018 fanns SEEM, en oberoende expertgrupp som var knuten till Sper, men gruppen avvecklades från och med 2019. I stället hänvisas i Spers och BOS riktlinjer till Reklamombudsmannen (se nedan) eller till Konsumentverket och Spelinspektionen. Sper och BOS har under 2019 hållit utbildningar om regleringen och riktlinjerna avseende marknadsföring. Både medlemsföretag och licenshavare som inte är anslutna i någon av branschorganisationerna har varit inbjudna.

9.6.3 Sveriges Annonörer

Sveriges Annonörer är en intresseorganisation för landets annonörer och en av grundarna till Reklamombudsmannen. Vissa spelbolag, däribland Svenska Spel, Casumo, Betsson, ATG, Postkodlotteriet och Unibet, är medlemmar i Sveriges Annonörer. Sveriges Annonörer verkar för effektiv och ansvarsfull annonsering och har bl.a. gett ut rekommendationer om direktmarknadsföring i sociala medier.

9.6.4 ICC och RO/RON

Bestämmelser om marknadsföring finns i Internationella Handelskammarens (ICC:s) regler för reklam och marknadskommunikation, som utgör uppförandekoder med ett brett stöd inom näringslivet. ICC:s reklamkod gavs ut första gången 1937. Reglerna har genom åren reviderats vid flera tillfällen i takt med att nya marknadsföringsmetoder utvecklats. Grundförutsättningen är att all marknadskommunikation ska vara laglig, hederlig och vederhäftig och inte utformad på ett stötande sätt. Vidare ska marknadskommunikation vara utformad med vederbörlig känsla för socialt och yrkesmässigt ansvar samt vara förenlig med vad som inom näringslivet uppfattas som god affärssed. Det nuvarande regelverket för reklam och marknadskommunikation innehåller regler om bland annat beteendebaserad annonsering online, restriktioner för marknadsföring till barn, krav på öppenhet kring digital kommunikation och sociala

medier samt riktlinjer för ansvarsfull miljö- och klimatvänlig marknads-kommunikation. Ingen kommunikation får vara utformad så att allmänhetens förtroende för marknadsföringen skadas.

Stiftelsen Reklamombudsmannen är det svenska näringslivets självreglering för etisk reklam. Stiftelsen har två prövande instanser; Reklamombudsmannen (RO) och Reklamombudsmannens opinions-nämnd (RON). Instanserna prövar anmäld kommersiell reklam riktad mot den svenska marknaden i första hand mot ICC:s regler. I rele-vanta fall kan dock andra regler såsom branschspecifika riktlinjer be-aktas. Av 240 anmälningar till RO 2019, rörde 46 anmälningar (19 procent) området spel och lotteri. Av 198 beslut 2019, rörde 19 (10 procent) området spel och lotteri. I nio fall beslutade RO eller RON att fria och nio fall slutade i fällning. I ett fall avvisades ärendet mot bakgrund av att frågan var föremål för utredning hos Konsument-verket.

9.6.5 Tidningsbranschen

De flesta svenska morgon-, kvälls- och gratistidningar är medlem-mar i TU – medier i Sverige (TU). TU antog 2016 rekommenda-tioner för spelannonsering. Dessa har sedan dess uppdaterats till följd av bl.a. ändrad lagstiftning. De uppdaterades senast i december 2018 och anpassades då till den nya spellagstiftningen. Bl.a. inklude-rades en regel om att inte annonsera för olicensierade spelföretag. Något särskilt granskningsorgan knutet till rekommendationerna finns inte. I stället hänvisas till RO och DM-nämnden, som är di-rektmarknadsföringsbranschens nämnd.

9.6.6 Tv-branschen

Inom tv-branschen finns inga gemensamma rekommendationer av-seende spelreklam. TV4 utarbetade i samband med omregleringen av spelmarknaden en policy som ska gälla för kanalens spelreklam. I policyn regleras den totala andelen av reklamen som ska utgöra spel-reklam. Fem procent av reklamen på TV4 utgörs i dag av spelreklam. Sammantaget över ett år ska högst en spelreklam förekomma per reklamavbrott och fler än två spelreklamer ska aldrig förekomma i samma reklamavbrott, och inte heller i anslutning till varandra. Po-

licyn reglerar också utformningen av spelreklam. T.ex. tillåts inte reklam om bonus. TV4 tillåter inte heller reklam från s.k. affiliates (t.ex. s.k. bedömningssajter).

Discovery Networks Sweden är Sveriges näst största kommersiella tv-hus och omfattar Kanal 5, Kanal 9, Kanal 11, Discovery Channel och Eurosport. I likhet med TV4 anger bolaget att man inte tillåter reklam från spelbolag som saknar licens i Sverige. Man har inte reglerat volymen men vill minska andelen spelreklam. Andelen spelreklam har under perioden januari till november 2019 sjunkit med 29 procent jämfört med samma period året innan. Bolaget har en policy avseende hur spelreklamen får komma i programflödet för att inte vara påträngande. Detta innebär att man t.ex. inte visar spelreklam i samband med program av känslig karaktär, barnprogram och galor till förmån för arbete mot cancer m.m.

Nent Group är Sveriges tredje största tv-aktör. I kanalutbudet ingår TV3, TV6, TV8 och TV10 i koncernens fri-tv-utbud medan övriga kanaler hör till betal-tv-segmentet Viasat. Enligt Nent Groups interna riktlinjer krävs för spelreklam riktad till Sverige att annonsören har en svensk spellicens. All reklam granskas av "Nent Content Compliance" (vilka säkerställer att reklamen inte är skadlig eller vilseledande och att de märkta med lämpliga sändningsrestriktioner). Det säkerställs också att reklamen överensstämmer med UK's Broadcast Committee of Advertising Practice (BCAP) Code, vilken inkluderar regler om vilseledande reklam, socialt ansvar och skydd av minderåriga. Slutligen kontrolleras också att reklamen inte sänds i program som riktar sig till minderåriga eller att programmen i fråga nyligen har attraherat en stor andel minderåriga. Vidare kontrolleras att programmen före eller efter inte är riktade mot minderåriga innan dess reklamen placeras ut. All personal som arbetar med spelreklam utbildas årligen i relevant lagstiftning på området. Bolaget har enligt egen uppgift minskat sin spelreklamvolym med 50 procent på tre år.

9.6.7 Radiobolagen

De två stora kommersiella radiobolagen i Sverige är Bauer Media AB och Nent Radio. Radiobolagen sänder endast spelreklam för aktörer med svensk licens.

Nent Radio har en volymbegränsning när det gäller spelreklam som innebär att max 10 procent av reklamtiden får utgöra spelreklam. Som mest sänds två spelreklamer per avbrott men inte i följd. Begränsningen infördes redan före omregleringen. Annonserna granskas och endast annonser som bedöms vara förenliga med måttfullhetskravet i spellagen accepteras. Interna bestämmelser finns också kring vilka program som får sponsras. Endast ett företag åt gången får lov att sponsra program. I vissa program, t.ex. morgonprogram, tillåts inte sponsring från spelbolag alls. När det gäller sponsringsmeddelanden är det endast varumärket som får förekomma.

Även Bauer Media AB har riktlinjer för spelannonser i sina radiokanaler. Enligt riktlinjerna ska spelannonserna inte: 1) riktas mot underåriga (under 18 år), 2) innehålla påståenden om spel som en lösning på sociala och ekonomiska problem, 3) uppmana till överdrivet spelande, 4) vilseleda om chanserna att vinna, 5) innehålla påståenden om att spelande är riskfritt, 6) innehålla könsdiskriminerande påståenden, 7) framhäva enskilda vinnare utan dokumenterat underlag. Vidare ska spelannonserna: 8) vara mycket tydligt märkta, 9) mycket tydligt ange eventuell sponsormedverkan, t.ex. i fråga om s.k. ”branded content”, 10) vara mycket tydliga, begripliga och faktabaserade i fråga om bonus-, spin- och välkomsterbjudanden.

Internt hålls utbildningar kring spellagen och det förekommer en intern process för bedömning av annonsers utformning. Vid oklarheter görs en extra bedömning av bolagets advokatbyrå.

9.6.8 Utomhusbolagen

Clear Channel Sverige är ett av de ledande utomhusreklamföretagen i Sverige. I sina riktlinjer för spelreklam regleras bl.a. minsta storleken på den information som enligt spellagen ska framgå vid spelreklam (lägsta ålder och hänvisning till stödorganisation) samt på en uppmaning om att spela ansvarsfullt. I riktlinjerna regleras också den maximala storleken på och frekvensen av information som, till skillnad från information om varumärke och tjänst, utgör konkreta erbjudanden och uppmaningar. Endast en sådan får förekomma per annons och den får maximalt vara 50 procent så stor som varumärkets namn eller logotyp, och 15 procent av reklamens totala yta. Clear

Channel tillåter inte spelreklam i anslutning till skolor, idrottsplatser eller spelberoendecenter, och spelreklam får maximalt utgöra 20 procent av annonsmiljön.

9.6.9 Digitala medier

Digitala medier är ett begrepp som inrymmer ett flertal olika typer av medier, däribland sökmotorer, digitala tidningar och säljsajter, online video samt sociala nätverk. I en intervjustudie om spelreklam i digitala medier som IRM gjort på uppdrag av Statskontoret, angav samtliga svarande medier att de har någon slags policy angående spelreklam. Generellt angavs att granskning av spelreklam görs för att säkerställa att den följer lagstiftningen på området, t.ex. att annonsören har svensk spellicens och att reklamen är måttfull, även om flera aktörer påpekar svårigheter i gränsdragningarna avseende måttfullhetskravet.

Facebook är en av de största aktörerna inom sociala nätverk. Bolaget tillät inte annonser från spelbolag utan tillstånd i Sverige före omregleringen. Sedan 2019 accepterar de annonser från spelbolag med svensk licens. Dock menar man att antalet spelannonser inte ökat efter omregleringen vilket beror på att det finns en gräns för hur många annonser av samma typ som användarna "vill ha". Skillnaden är, menar bolaget, snarare att flera spelbolag nu konkurrerar om samma annonsutrymme.

Annonserna på Facebook är algoritmstyrda. Vilka annonser som dyker upp i användarens flöde beror på vilket beteende användaren har (vad användaren gillat, köpt, tittat på, är medlem i m.m.). Spelbolag som vill annonsera på Facebook förpliktas att följa lagstiftningen samt Facebooks egna riktlinjer för spelreklam som bl.a. förbjuder uppmuntrande till oansvarigt spelande, presentation av spel som en inkomstmöjlighet och innehåll med valutasymboler som inte rör ett visst penningbelopp. Facebook granskar alla annonser innan publicering genom AI. Användare kan också anmäla annonser som då granskas manuellt i efterhand. Återkommande överträdelse kan leda till att bolaget inte får annonsera mer.

Facebook anser inte att algoritmstyrd reklam i flödet utgör direktreklam. Förbudet i spellagen mot direktreklam till personer som stängt av sig i Spelpaus.se anser man därför inte gäller. Däremot kan

användare styra vilka annonser de vill ha och inte ha. Facebook är också på väg att införa en möjlighet att temporärt stänga av sig från spelrelaterade annonser. En sådan möjlighet finns i dag inom vissa andra kategorier av annonser.

Även Google har en policy för spelreklam inom sina tre annonsområden som är följande: 1). Sökannonser, i regel kopplade till ett eller flera sökord (de enda sökträffarna som man kan köpa, de andra bygger på relevans, t.ex. geografi, och tidigare användning. Vissa företag jobbar dock med sökmotoroptimering). 2) Displayannonser, hjälper digitala publicister, bloggare m.m. att matchas. Google tillhandahåller annonser till andra. 3). Youtube.

Enligt policyn tillåts endast licensierade spelbolag att annonsera. Spelannonser klassificeras av Google som "känslig kategori" vilket medför att man inte får använda re-marketing, dvs. personanpassad eller riktad annonsering mot särskilda grupper (inte heller på Youtube). Är användaren inloggad (på Google eller Youtube) kontrolleras åldern. Youtube-videor riktade särskilt till barn innehåller ingen spelreklam. Google utvecklar ständigt tekniken för att felaktiga annonser inte ska komma upp. Annonserna granskas främst maskinellt. Annonserer och videouppläggare kan styra i vilka sammanhang de vill synas.

9.6.10 Andra åtgärder eller policys från enskilda aktörer

Företaget SkillOnNet, som har licens för kommersiellt onlinespel under varumärket PlayOJO, beslutade i juni 2019 att helt sluta sända tv-reklam mellan 16.00 och 21.00 för att minimera risken för att påverka unga.

Svenska Spel beslutade i april 2019 att stoppa all sin onlinekasinoannonsering i samtliga mediekkanaler.

Fotbollstidningen Offside valde 2018 att inte tillåta spelreklam i sin tidning.

I mars 2019 beslutade bostadssajten Hemnet, som före omregleringen hade tillåtit spelreklam från Svenska Spel, att inte tillåta spelreklam på Hemnet. Som skäl för beslutet angavs att Hemnet vill att deras besökare ska mötas av så relevant innehåll som möjligt.

Även en del tågbolag har valt att förbjuda spelreklam. Under vintern 2018/2019 beslutade Västtrafik om ett förbud mot spelreklam.

Som skäl för beslutet angavs att det är ett växande problem att människor blir beroende av spel, vilket kollektivtrafiken inte ska vara en del av.

Under våren 2019 beslutade även MTR Express att förbjuda spelreklam med motiveringen att bolaget inte vill vara med och bidra till att fler hamnar i spelmissbruk.

Även Transdev har beslutat om förbud mot spelreklam på flygbussarna. Bolaget har ingen reklam alls på Snälltågen, som är företags kommersiella tågtrafik.

Skånetrafiken tillåter inte spelreklam på sina ”infotainerskärmar”, vilket motiverats med att företaget inte vill att de som reser med tåg och buss inte ska tro att avsändaren är Skånetrafiken. Region Skåne som är huvudman, vill inte framstå som försäljare av alkohol, tobak eller spel.

9.7 Internationell utblick

9.7.1 Danmark

I samband med att Danmarks spelmarknad omreglerades 2012 skärptes även reglerna för hur spel får marknadsföras. Utöver de sedan tidigare gällande generella reglerna i marknadsföringsloven om bl.a. vilseledande marknadsföring, infördes branschspecifika regler om spelreklamens utformning i 5 kap. 36 § spilleloven.²³ Enligt nämnda reglering ska vinstmöjligheterna vid marknadsföring av spel framställas på ett korrekt och balanserat sätt, så att det inte skapas intryck av att vinstchanserna är högre än vad de i realiteten är (punkten 1). Marknadsföringen ska också fokusera på att spel är en form av underhållning (punkten 2). Marknadsföringen får inte rikta sig mot barn och unga under 18 år, varken i sin utformning eller i val av media (punkten 3). Vid marknadsföringen får man inte använda sig av kända personer och därvid, i strid med sanningen, antyda att spelet har bidragit till personernas framgång.

Enligt andra stycket kan Skatteministeriet (motsvarande Finansdepartementet) besluta om regler om marknadsföring av spel.

²³ I huvudsak utgår reglerna från Europeiska kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar.

Forbrugerombudsmanden (den danska motsvarigheten till Konsumentombudsmannen) utövar tillsyn över reglerna i marknadsföringsloven och Spillemyndigheden utövar tillsyn över marknadsföringsreglerna i spilleloven.

Den 1 januari 2020 trädde nya föreskrifter i kraft på spelområdet bl.a. innehållande regler om vad licenshavarna vid marknadsföring har skyldighet att upplysa om. Licenshavaren ska upplysa om åldersgräns för spelet, Spelmyndighetens hjälplinje och möjligheten till självavstängning i ROFUS, det nationella självavstängningsregistret.²⁴ I samband med de nye reglerna på spelområdet har Spillemyndigheden utarbetat nya riktlinjer om säljfrämjande åtgärder.²⁵

I takt med att spelreklamens omfattning har ökat i Danmark under senare år, har frågan om ytterligare begränsningar av spelreklamen debatterats. Efter påtryckningar från Folketinget tog delar av den danska spelbranschen i mars 2019 fram riktlinjer om socialt ansvarsfull marknadsföring.²⁶ I riktlinjerna behandlas både marknadsföringens omfattning och innehåll. Avseende omfattningen anges bl.a. att spelbranschen åtar sig att i dialog med tv-branschen markant reducera antalet spelreklamer samt avtala om när spelreklam får visas för att undvika att påverka barn och ungdomar och att reklamen inte visas i samma reklamblock som reklam om snabblåån. I riktlinjerna anges även att spelbranschen snarast möjligt ska etablera en nämnd som ska pröva anmälda överträdelser av riktlinjerna. I mars 2020 påbörjades bildandet av en Spelreklamsnämnd. Nämnden kommer att bestå av sju ledamöter, varav tre utgör representanter från spelbranschen och tre representanter för konsumentensidan. Varje ledamot har en röst och ordföranden har en utslagsgivande röst. Nämnden ska granska spelreklam utifrån Adfærdskodeks for spilbranchen, bestämmelserna om marknadsföring av spel i den danska spellagen och den danska marknadsföringslagen. Nämnden har således kommit långt i sin etablering och det går redan att skicka in klagomål till denna. Diskussioner har förts mellan spelbranschen och tv-branschen om att begränsa omfattningen av spelreklam. Den danska kon-

²⁴ Avsnittet är infört i följande tillkännagivanden och gäller därför uteslutande för dessa spelområden: Bekendtgørelse om onlinekasino, bekendtgørelse om online væddemål, bekendtgørelse landbaserede væddemål, bekendtgørelse om gevingstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer og bekendtgørelse om landbaserede kasinoer.

²⁵ www.spillemyndigheden.dk/uploads/202001/Spillemyndighedens%20vejledning%20om%20salgsfremmende%20foranstaltninger.pdf.

²⁶ Adfærdskodeks for spilbranchen (Socialt ansvarlig markedsføring m.v.).

kurrensmyndigheten, Konkurrens- och Förbrukerstyrelsen, uttalade dock i september 2019 att ett sådant avtal mellan spelbranschen och tv-branschen skulle riskera att strida mot konkurrenslagstiftningen då det skulle försvåra för nya spelföretag att ta sig in på den danska spelmarknaden.²⁷ Skatteminister Morten Bødskov (S), som har ansvar för spelfrågor i den danska regeringen, kallade till sig spelbranschen i december 2019 för att diskutera hur omfattningen av spelreklam kan minskas. I samband med mötet uttalade ministern att det finns behov av skärpta regler och att regeringen under våren 2020 kommer att samla partierna i Folketinget för att diskutera frågan.²⁸

9.7.2 Storbritannien

Sedan 2007, när Gambling Act 2005 trädde i kraft, har spelbolag varit tillåtna att marknadsföra sina tjänster i alla medier i Storbritannien. Spelbolagen måste ha en licens från Gambling Commission för att erbjuda och marknadsföra spel. Enligt Gambling Commissions licensvillkor och uppförandekod (Licensing Conditions och Codes of Practice, LCCP) ska licenshavarna följa det regelverk (UK Advertising Codes) som uppställts för marknadsföring i Storbritannien av the Committees of Advertising Practice (CAP). Regelverket består av the UK Code of Non-Broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing (CAP-code) och the UK Code of Broadcast Advertising (BCAP-code). CAP-code reglerar annonser i exempelvis tryckta medier, annonsplatser i det offentliga rummet och säljfrämjande kommunikation i exempelvis spelbutiker. BCAP-code reglerar radio- och tv-sänd reklam. Regelverket innehåller bestämmelser om marknadsföringens innehåll samt placering och säkerställer att marknadsföring av lotterier sker på ett socialt ansvarstagande sätt. Regelverket säkerställer vidare att marknadsföring av lotterier inte riktar sig till barn eller ungdomar och att den inte exploaterar eller skadar utsatta människor (t.ex. kända riskgrupper för problemspelande). I april 2017 beslutade Gambling Commission om 300 000 pund i böter för ett spelbolag för vilseledande marknadsfö-

²⁷ www.tv2ostjylland.dk/ostjylland/styrelse-forsinker-aftale-lang-udsigt-til-faerre-spilreklamer (kontrollerad 2020-01-14).

²⁸ <https://nyheder.tv2.dk/politik/2019-12-16-minister-til-spilbranchen-det-har-udviklet-sig-alt-for-voldsomt> (kontrollerad 2020-01-14).

ring. Det var Gambling Commissions första ekonomiska sanktionsbeslut avseende marknadsföring av spel.

Spelbolagen ska enligt LCCP också följa branschens uppförandekod för marknadsföring. I den femte uppdateringen av uppförandekoden som trädde i kraft 1 augusti 2019, finns ett s.k. whistle to whistle-förbud, dvs. ett förbud mot marknadsföring av spel under livesändningar av sport innan kl. nio på kvällen. Spelbranschen har också på frivillig basis vidtagit ytterligare åtgärder för att göra marknadsföringen mer ansvarstagande, t.ex. genom ett förbud mot att marknadsföra bonus och liknande anslutningsincitament för nya kunder innan kl. nio på kvällen samt genom kampanjen ”When the Fun Stops, Stop”.²⁹

9.7.3 Italien

Genom en lag som beslutades 2018 trädde ett totalförbud mot spelreklam i kraft i Italien den 1 januari 2019. Lagen förbjuder all form av marknadsföring av spel, inbegripet sponsring och produktplacering. Den italienska myndigheten AGCOM, som är den myndighet som bedriver tillsyn över regleringen, har utfärdat riktlinjer för tolkningen av den aktuella lagen för att förtydliga vad som är tillåtet respektive inte när det gäller reklamförbudet.³⁰ Av riktlinjerna framgår att all direkt och indirekt reklam, sponsring och PR-kommunikation är förbjuden. Detsamma gäller produktplacering, utdelning av produkter med logotyper på, och s.k. influencer-marknadsföring. Där emot är enligt AGCOM s.k. informativ kommunikation inte förbjuden enligt lagen vilket innebär att italiensk media får informera om t.ex. odds, jackpottar och chanser att vinna.

Medierapporter har gjort gällande att AGCOM i oktober 2020 i ett tillsynsärende har beslutat att sponsrade sökresultat för spelbolag på sökmotorn Google var oförenliga med förbudet.³¹

²⁹ House of Commons Briefing paper on Gambling advertising, 30 august 2019.

³⁰ www.agcom.it/documents/10179/14467561/Allegato+26-4-2019/7e8dd234-9b83-4e2a-bc5a-f912bc6cdfa2?version=1.0.

³¹ www.gamingtechlaw.com/2020/10/google-fined-breach-italian-gambling-advertising-ban.html.

9.7.4 Belgien

Enligt den belgiska lagen om slumpspel m.m. är det förbjudet att marknadsföra spel om pengar utan erforderlig licens från den belgiska spelmyndigheten. I övrigt innehåller lagen inga specifika bestämmelser om marknadsföring. Genom en förordning som trädde i kraft den 1 juni 2019 infördes emellertid strikta begränsningar när det gäller marknadsföring av spel för bolag med licens för onlinespel.³² Enligt förordningen får licenshavare för onlinekasinon endast marknadsföra sina spel på de webbsidor som de har licens att bedriva sin verksamhet på, samt via personligt anpassad reklam.

Vad gäller vadhållning får ingen reklam sändas under livesändningar av idrottstävlingar, i synnerhet under perioden från den faktiska starten av idrottstävlingen till dess slut, oavsett medium som används för livesändningen. Reklam får heller inte sändas under en period om 15 minuter före och efter start respektive avslut av program som är specifikt riktade till barn och minderåriga. Ingen reklam för vadslagning online i samband med sportevenemang får heller sändas före kl. 20.00, förutom i anslutning till sändningar av sportevenemang.

Antalet reklaminslag är enligt förordningen begränsat till ett per reklamsekvens för operatörer av idrottsvadslagning online.

Utöver dessa begränsningar innehåller förordningen också bestämmelser om hur reklam för onlinespel får utformas, bl.a. med de rekommendationer som framgår av EU-kommissionens rekommendationer och principer om onlinespel som förebild.

³² Kunglig förordning om driftsformer för hasardspel och vadslagning som drivs med hjälp av informationssamhällets verktyg.

9.7.5 Spanien

Den 3 november 2020 antogs ett kungligt dekret om kommersiella meddelanden avseende spelverksamhet (Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales). Det kungliga dekretets huvudsakliga mål är att skydda spelberoende, minderåriga och konsumenterna i allmänhet. Målet ska uppnås genom en kraftig reduktion av exponering av spelreklam för allmänheten.

Enligt regleringen får marknadsföring av spel endast sändas i tv och radio mellan kl. 01.00–05.00.

Marknadsföring via internet får endast ske på spelföretagens egna webbsidor eller på sådana sidor som har till föremål att informera om spel. Marknadsföring får också ske på sociala medier, förutsatt att åldersfiltrering finns tillgänglig, samt en möjlighet att blockera pop-up-annonser. Det är också tillåtet med marknadsföring på sökmotorsidor förutsatt att en specifik sökning gjorts som är direkt kopplad till spelaktivitet. På videodelningsplattformar (t.ex. YouTube) får marknadsföring av spel sändas mellan kl. 01.00–05.00 förutsatt att åtgärder vidtas för att säkerställa att marknadsföringen inte riktas till minderåriga samt mekanismer finns för att blockera eller dölja pop-up-annonser. Enligt regleringen får kända eller offentliga personer inte förekomma i kommersiella meddelanden för spel. Vidare förbjuds sponsring på idrottskläder, idrottsutrustning och idrottsarenor.

Regleringen tar sikte på alla spelformer förutom de statligt ägda lotterierna.

Den sista versionen av utkast till det kungliga dekretet anmäldes till EU-kommissionen den 9 juli 2020. Dekretet trädde i kraft den 5 november 2020 med vissa övergångsbestämmelser. Redan pågående sponsring får fortsätta säsongen ut. Pågående marknadsföringskampanjer med kända idrottare eller andra kända personer är tillåtna fram till den 1 april 2021. På motsvarande sätt tillåts pågående marknadsföring online enligt kontrakt med tredje part fram till den 1 maj 2021. Därefter kommer licenshavarna endast att få marknadsföra sina produkter på egna hemsidor samt på sociala medier förutsatt att dessa har åldersfilter. Licenshavare som bryter mot bestämmelserna kan få betala sanktionsavgifter på minst 100 000 euro och max 1 miljon euro, tillsammans med en tillfällig indragning av licensen i upp till sex månader.

9.7.6 Nederländerna

Nederländerna står inför en omreglering av onlinespelmarknaden. En ny onlinespellag beräknas träda i kraft under 2021, vilken bygger på ett licenssystem motsvarande Sveriges. Enligt redan befintliga regelverk får spelreklam i dagsläget inte sändas på tv mellan kl. 06.00 och 19.00. Ett lagförslag har emellertid röstats igenom vilket innebär att det kommer att vara förbjudet att sända spelreklam för förhandsdragna lotterier, vadhållning och kasinospel (även i spelhallar) mellan kl. 06.00 och 21.00.

9.8 Spelreklam och spelproblem

9.8.1 Problem med spel om pengar – några begrepp

Det finns många olika begrepp som används när det gäller problem med spel om pengar. Begreppen ”spelproblem”, ”problemspelande”, ”spelberoende” och ”spelmissbruk” har något olika betydelser och används i olika sammanhang. I det följande görs en kort genomgång av begreppen.

Folkhälsomyndigheten använder begreppet *spelproblem* som ett samlingsbegrepp för att beskriva de negativa sociala, ekonomiska och hälsomässiga konsekvenserna som spel om pengar kan orsaka, oavsett omfattning. Begreppet innefattar i det här sammanhanget allt från enstaka negativa konsekvenser till många allvarliga problem på flera områden.

Spelproblem är också ett specifikt mått i bedömningsinstrumentet PGSI (Problem Gambling Severity Index), vilket utgör ett av flera bedömningsinstrument för att mäta spelproblem. Exempelvis använder sig Folkhälsomyndigheten av PGSI i befolkningsstudien Swelogs. Instrumentet består av en enkät med nio frågor om problematiskt spelbeteende och negativa konsekvenser av spelandet. Den som frågas ut får poäng utifrån jakande svar. Ju fler poäng personen i fråga får desto allvarligare förutsätts spelproblemen vara. Frågorna kan ge max 27 poäng. Folkhälsomyndigheten räknar 8 poäng eller mer som spelproblem, och 3–7 poäng som förhöjd risk för spelproblem.

Begreppet *problemspelande* är ett begrepp som används av Folkhälsomyndigheten. Problemspelande är en sammanslagning av mät-

ten ”förhöjd risk för spelproblem” och ”spelproblem” i mätinstrumentet PGSI. Problemspelande används även som ett specifikt mått i mätinstrumentet NODS. Där beskriver det relativt allvarliga spelproblem, dock inte så allvarliga att det handlar om ett spelberoende.

Hasardspelssyndrom, ofta kallat *spelberoende* (på engelska ”gambling disorder”) är en psykiatrisk diagnos, som kan ställas inom hälso- och sjukvården. Det är en allvarlig form av spelproblem. Alla som har spelproblem är inte spelberoende. Spelberoende är ett beroende av samma slag som alkohol- och narkotikaberoende och påverkar hjärnans belöningssystem på ett likartat sätt. Spelberoende kallades tidigare för spelmani och tillhörde då impuls kontrollstörningarna men är sedan 2013 klassificerat som ett beroendesyndrom. Diagnosen är den första, och hittills enda, i kategorin ”icke-substansrelaterade syndrom” i DSM-5 (Diagnostic and statistical manual of mental disorders).

För diagnos krävs under en 12-månadersperiod minst fyra av följande nio symtom, som lett till kliniskt signifikant lidande och inte förklaras bättre av mani (diagnosen omfattar endast spel om pengar):

- spelar för allt större summor
- ”abstinenssymtom” vid försök att minska eller sluta spela
- upprepade misslyckade försök att sluta
- ständiga tankar på spel
- spelar vid psykiskt dåligt mående
- spelar i försök att vinna tillbaka förluster ”chasing losses”
- ljuger för att dölja spelandets omfattning
- riskerar arbete och relationer m.m. på grund av spelande
- ekonomiskt beroende av andra

Begreppet *riskspelare* används för att beteckna spelbeteende som ibland lett till negativa konsekvenser och som kan komma att ge upphov till mer förekommande och fler negativa konsekvenser och spelproblem.

Spelmissbruk används i bl.a. socialtjänstlagen (2001:453) och i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Det finns ingen fastställd definition av begreppet men det kan uppfattas som mildare än spelbero-

ende. Ofta syftar missbruk på de negativa sociala konsekvenserna för en individ medan beroende beskriver de negativa biologiska och medicinska aspekterna.

9.8.2 Spelproblem i Sverige

Swelogs (Swedish longitudinal gambling study) är en av världens största långsiktiga befolkningsstudier som undersöker relationen mellan spel om pengar och hälsa. Undersökningen bedrivs av Folkhälsomyndigheten tillsammans med forskare. Swelogs består av två separata studier, en longitudinell mellan 2008–2014 och två prevalensstudier från 2015³³ respektive 2018.³⁴

När det gäller resultaten från 2018 års studie framkom att andelen som spelat det senaste året var 58 procent, vilket var detsamma som 2015. Fler spelade dock online 2018 än 2015. Enligt 2018 års studie hade 236 000 personer (2,9 procent) viss risk för spelproblem, 56 000 personer (0,7 procent) hade förhöjd risk för spelproblem och 45 000 personer (0,6 procent) hade spelproblem. Med Folkhälsomyndighetens terminologi har således 1,3 procent av befolkningen ett problemspelande.³⁵

I jämförelse med 2015 års undersökning är andelen med problemspelande lägre men antalet personer med allvarliga spelproblem ökar. Denna grupp ökade med 45 procent mellan 2015 och 2018, från omkring 31 000 till 45 000 personer.

I 2018 års studie framkom också bl.a. att förekomsten av spelproblem är högre bland de som spelar online regelbundet (minst en gång i månaden) än bland de som spelar landbaserat spel. Andelen problemspelare varierar även mellan de olika spelformerna. 60 procent

³³ I prevalensstudien 2015 deltog 9 420 av 21 000 slumpmässigt utvalda personer i åldrarna 16–84 år som är bosatta i Sverige. Svarsfrekvensen var 52 procent. Deltagarna svarade på frågor om spelande, spelproblem, tv- och datorspel, hälsa, sysselsättning, hushållets sammansättning och livshändelser under de senaste 12 månaderna.

³⁴ Studien från 2018 är en uppföljning av 2015 års studie med syftet att ge en nulägesbild av spelandet, betydelsen av spelproblem och kopplingen till annat i livet samt undersöka förändringen över tid. De 9 520 personer som deltog i Swelogs 2015 kontaktades på nytt tillsammans med ett nytt urval om 4 000 16-18-åringar. Datainsamlingen avslutades i januari 2019 och omfattar totalt 5 081 personer i åldrarna 16–87 år som är bosatta i Sverige.

³⁵ Frågorna ställdes till de som spelat om pengar de senaste 12 månaderna, varför siffrorna visar andel och antal personer med aktiva spelproblem. Personer som tidigare haft spelproblem och fortfarande har konsekvenser av detta tillkommer om man ska se till alla som har negativa konsekvenser av spel om pengar.

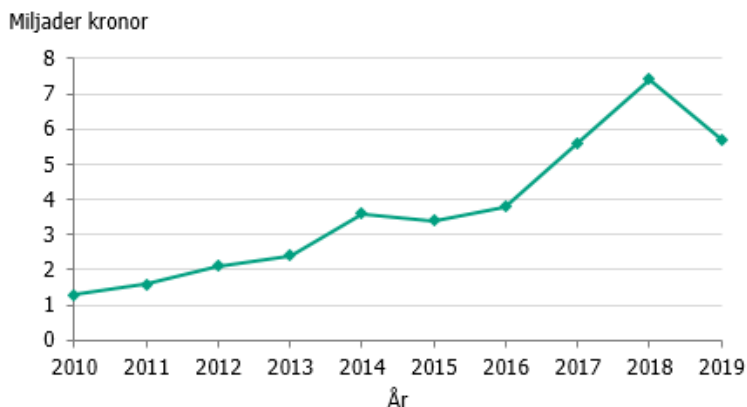
av de som spelar på spelautomater eller kasinospel varje månad har enligt studien ett problemspelande. 70 procent av pengarna som satsas på poker, spelautomater eller kasinospel kommer från personer med problemspelande, trots att endast 0,5 procent av befolkningen spelar onlinespel inklusive spelautomater regelbundet.³⁶ Traditionellt sett har andelen män med spelproblem varit större än andelen kvinnor. I 2018 års studie märks dock ett trendbrott, där cirka hälften av gruppen problemspelare utgörs av kvinnor, förutom i åldersintervallet 18–24 år där män dominerar.

Bilden av att spelproblem är vanligast vid vissa typer av spel bekräftas av siffror från hjälporganisationen Stödlinjen. Enligt stödlinjens halvårsrapport för 2019 är den spelform som mest frekvent angivits som mest problematisk onlinekasino.

9.8.3 Spelreklamens utveckling i siffror

Investeringar i spelreklam har ökat markant under de senaste decennierna. Under flera år före omregleringen stod de olicensierade aktörerna för den största andelen reklam.

Figur 9.1 Utvecklingen av spelreklamens omsättning mellan 2010–2019



Källa: Kantar Sifo – tabellen hämtad från Folkhälsomyndighetens hemsida.

³⁶ 0,9 procent (73 000 personer) svarade att de spelar någon gång per år, 0,2 procent varje månad och 0,3 procent (26 000 personer) varje vecka.

Under 2018 köpte spelbolag reklam i svensk media för cirka 7,4 miljarder kronor. Under 2019 uppskattades spelbolagen lägga cirka 5,7 miljarder kronor på spelreklam vilket motsvarar omsättningen för 2017. De vanligaste mediekanalerna för att förmedla spelreklam har varit tv, internet, radio, utomhusreklam och kvällspress. Mer än hälften av all spelreklam (55 procent) 2018 förmedlades genom tv. Investeringarna i tv-reklam var under 2019 fortsatt högst bland investeringar i de s.k. traditionella mediekanalerna. 2019 lades drygt 3 miljarder kronor på tv-reklam. Under 2020 har marknadsföringskostnaderna gått ner kraftigt, per den siste oktober hade cirka 2,8 miljarder kronor investerats i spelreklam i traditionella medier.³⁷

Siffrorna ovan ger inte en helt rättvisande bild av omfattningen och utvecklingen av spelreklamen eftersom de endast tar sikte på traditionell media. Den allmänna utvecklingen inom marknadsföring pekar mot att digitala medier blir en allt vanligare mediekanal för reklam. En studie som IRM, Institutet för reklam- och mediestatistik, gjort på uppdrag av Statskontoret visar att den bilden gäller även på spelområdet. Enligt studien skedde inför omregleringen, framför allt under slutet av 2018, en tydlig ökning av investeringen i spelreklam i digitala medier främst inom online video och banners och samarbeten.

Efter omregleringen har spelbolagens medieinvestering i digitala medier fortsatt växa, särskilt i form av sökordsmarknadsföring (t.ex. Google) och sociala nätverk (t.ex. Facebook och Instagram) samt till viss del online video (t.ex. Youtube). Flera aktörer inom dessa kategorier hade före omregleringen varit restriktiva med att tillåta spelföretag utan tillstånd i Sverige att marknadsföra. Samtidigt minskar investeringen kraftigt inom framför allt digitala nyhetsmedier och banners (t.ex. webbtidningar och sajter med annonsytor), vilket är kategorier som inför omregleringen i stor utsträckning tillåtit annonser från utländska spelbolag.

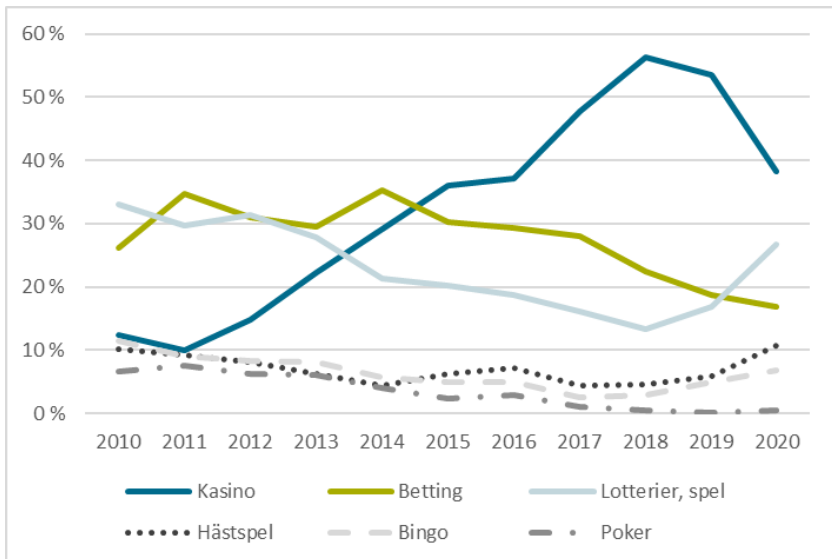
Spelreklamen 2020 är således mer spridd mellan olika medieformer än den var 2018, före omregleringen. En viktig skillnad mellan spelreklam i traditionella medier och reklam i många typer av digitala medier, är också att reklam i digitala medier i högre grad är individualiserad (t.ex. sociala nätverk) eller sådan som konsumenten själv söker upp (t.ex. sökordsmarknadsföring). IRM:s intervjuer med di-

³⁷ Siffran bör ses i ljuset av den nedgång som skett generellt på annonsmarknaden under Corona-pandemin.

gitala medieaktörer indikerar också att spelbranschen i jämförelse med andra branscher har mer köputlösande reklam, i stället för långsiktig varumärkesbyggande reklam.

Jämfört mellan olika spelformer är spelreklam för kasino den reklam som ökat mest mellan 2010 och 2020.

Figur 9.2 Marknadsföringens kostnader fördelat mellan olika spelformer 2010 t.o.m. augusti 2020



Källa: Kantar Sifo och Statskontoret.

9.8.4 Kort om spelforskning och spelreklam

Spelforskning (gambling studies) är ett förhållandevis ungt forskningsområde som spänner över flera akademiska områden bl.a. socialantropologi, psykologi, psykiatri, sociologi och folkhälsovetenskap. Internationellt har det bedrivits forskning på spelområdet i större omfattning än i Sverige, särskilt i USA, Kanada och Australien. Då speltraditioner och spelvanor ser olika ut i olika länder är de studier som gjorts i andra länder inte alltid applicerbara på svenska förhållanden. Det är förhållandevis lite av den spelforskning som finns som avser just spelreklam och dess påverkan.

De spelforskare som främst har bedrivit forskning i Sverige kring spelreklam och spelproblem är Per Binde³⁸ och Anders Håkansson³⁹ och Carolina Widinghoff⁴⁰. Per Binde har bl.a. författat två rapporter på området för Statens Folkhälsoinstitut (numera Folkhälsomyndigheten).⁴¹

Enligt Per Binde är det uppenbart att reklam för spel ökar omfattningen av spelandet och att spelandet skulle minska om ingen reklam förekom. Det finns dock ingen studie, vare sig i Sverige eller utomlands, som visar mer exakt vilken påverkan på omfattningen av spelandet som spelreklamen har. Trots att reklam ökar försäljningen av en viss produkt behöver det enligt Per Binde inte betyda att totalkonsumtionen av produkten ökar. Reklam kan ha som funktion att omfördela marknadsandelar mellan varumärken och producenter. Motsvarande gäller för spelreklam, viss reklam ökar spelandet totalt medan annan främst lockar spelare från en spelprodukt till en annan. Forskning saknas i stort sett även kring detta. Enligt Per Binde visar undersökningar att personer, som i högre grad än andra uppmärksammar spelreklam, spelar mer än genomsnittet. Huruvida detta beror på att reklamen leder till ökat spelande eller om större spelinträsse leder till ökad uppmärksamhet för spelreklam är oklart. När det gäller frågan om i vilken utsträckning ökad spelreklam bidrar till ökat spelmissbruk finns enligt Per Binde inget klart besked. Per Binde bedömer att, vid en sammanvägning av vad som är känt om dels reklampåverkan, dels om spelmissbruk, det framstår som troligt att spelreklam i någon mån förvärrar spelmissbruksproblemen men att denna effekt, jämfört med andra faktorer som spelar in, inte är avsevärd. Under vissa speciella omständigheter lär dock spelreklam ha större inverkan på spelmissbruket, till exempel om den ackompanjerar introduktionen av nya spelformer med särskilt beroendeframkallande egenskaper. Som framgår av Swelogs-studien 2018 är andelen med problemspelande lägre jämfört med 2015 men antalet med allvarliga problem har förmodligen ökat. Enkät- och intervjustudier visar att åtskilliga får sina beroendeproblem förvärrade av

³⁸ Per Binde är docent och doktor i socialantropologi vid Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet. Per Binde har forskat på spel om pengar sedan 2001.

³⁹ Anders Håkansson är professor i psykiatri, enheten för klinisk beroendeforskning vid Lunds Universitet och överläkare vid Beroendecentrum i Malmö-spelberoendeenheten.

⁴⁰ Carolina Widinghoff är läkare och doktorand.

⁴¹ Binde, Per. (2005). Att sälja en dröm: Om spelreklam och dess påverkan. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut och Binde, Per. (2007). Spelreklam och spelberoende: En intervjustudie. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.

spelreklam. Med det som bakgrund kan enligt Per Binde reklam för specifikt riskfyllda spelformer ha bidragit till den troliga ökningen av de allvarliga spelproblemen.

Anders Håkansson och Carolina Widinghoff bedriver också forskning kring spelreklam och spelberoende. Under vintern 2017/2018 studerade de spelreklamens omfattning och innehåll i ett antal svenska tv-kanaler under några dygn. Fyndet var att den absoluta huvuddelen av reklamen var reklam för onlinekasino, vilket också är den spelform som flest söker hjälp för på beroendemottagningar runt om i landet. En del av reklamen förekom även i barn- och familjeprogram. När det gäller spelreklamens innehåll konstaterades att en större andel av reklamen för just onlinekasino fick anses vara riktad till kvinnor. Den senaste Swelogs-undersökningen visar på en stor ökning av kvinnor med spelproblem. Enligt Anders Håkansson går det förvisso inte att bekräfta att det föreligger ett samband mellan den höga andelen reklam för onlinekasino och den höga andelen med spelproblem bland främst kvinnor som spelar på den typen av spel. Det går dock enligt Anders Håkansson att konstatera att det i Sverige numera finns en hög andel kvinnor i gruppen som har de största problemen med onlinekasinon, samtidigt som det under ett tv-dygn är fler reklaminslag för den spelformen som riktar sig mot kvinnor än för någon annan spelform. Studien genomfördes före omregleringen av spelmarknaden. Någon uppföljning av studien har inte gjorts hittills.

9.9 Överväganden och förslag

9.9.1 Riskklassificering av spel bör få genomslag vid regleringen av marknadsföring av spel

Enligt direktiven ska utredningen bland annat bedöma om, och i så fall hur, regleringen av marknadsföringen bör skilja sig åt mellan olika spelformer. Utredningen har i kapitel 8 föreslagit att Spelinspektionen ska få i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten ta fram en modell för riskklassificering av olika spelformer, eftersom forskningen entydigt visar att olika spel är förenade med olika hög risk att utveckla spelproblem. Utredningen anser att olika spelformers riskpotential ur ett konsumentskyddsperspektiv bör åter-

speglas i regleringen kring marknadsföring. På vilket sätt det bör ske redogörs närmare för nedan.

9.9.2 Bör ett krav på särskild måttfullhet införas?

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att kravet på att marknadsföringen av spel ska vara måttfull inte ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet.

Frågan om det bör införas ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel och lotteri var föremål för regeringens övervägande i samband med att särskilda regler för marknadsföring av lotteri infördes i lotterilagen 1 januari 2017. I förarbetena konstaterades att deltagande i lotteri innebär en risk för att människor får ekonomiska och sociala problem med allvarliga konsekvenser, vilket motiverade att särskilda marknadsföringsregler skulle införas. När det gäller vilket krav som skulle uppställas, särskild måttfullhet eller måttfullhet, konstaterade regeringen att det finns en omfattande forskning som visar på en tydlig koppling mellan marknadsföring och konsumtion av alkohol, särskilt bland unga, medan ett sådant samband inte är lika klarlagt på lotteriområdet. Vidare påtalades att det i tryckfrihetsförordningen har intagits en särskilt restriktiv inställning till marknadsföring av alkohol- och tobaksprodukter, som enligt en särskild bestämmelse i 1 kap. 9 § i stora delar undantagits från tillämpningen av förordningens bestämmelser. Mot denna bakgrund ansåg regeringen, att det inte fanns skäl att införa lika stränga regler för marknadsföring av spel som för alkohol och tobak. Ett krav på att marknadsföring av lotteri ska vara måttfull infördes i lotterilagen. Vid antagandet av spellagen valde regeringen att överföra måttfullhetskravet i lotterilagen oförändrat till den nya lagen och framhöll behovet av att innebörden av begreppet ska utvecklas genom rättspraxis. Spellicensutredningen föreslog i sitt betänkande att vissa kriterier särskilt skulle beaktas vid bedömningen av måttfullhetskravet, och att detta skulle framgå uttryckligen i lagtexten. Regeringen ansåg dock att någon sådan exemplifiering inte skulle göras för att möjliggöra en fortsatt utveckling av begreppet. I författningskommentaren till bestämmelsen uttalas att en helhetsbedömning ska göras i det enskilda fallet men att vad som kan anses strida mot mått-

fullhetskravet bör överlämnas till rättstillämpningen. Vägledning vid bedömningen kan bl.a. hämtas från kommissionens rekommendationer om onlinespel och Spers riktlinjer. Konsumentverket har också möjlighet att ta fram allmänna råd som närmare preciserar vad kravet på måttfullhet innebär.

Vad som avses med måttfull marknadsföring har hittills endast varit föremål för domstolsprövning i två fall, varav det första är det s.k. Ninja Casino-målet. I målet konstaterade Patent- och marknadsdomstolen att måttfullhetskravet i spellagen är en specifik skyddslagstiftning vars uttalade syfte är att motverka spelproblem och kom fram till att målgruppen för marknadsföringen i det aktuella fallet utgörs av konsumenter som har eller ligger i farozonen att utveckla spelproblem. Med denna utgångspunkt bedömde domstolen att den aktuella marknadsföringen i form av en s.k. takeover-annons var påträngande och inte måttfull enligt spellagen. Tjugo olika marknadsföringspåståenden bedömdes också stå i strid med måttfullhetskravet i spellagen. Domen har vunnit laga kraft.

Den 4 november 2020 meddelande Patent- och marknadsdomstolen dom i ett mål mellan Konsumentombudsmannen och AG Communications avseende bolagets marknadsföring av bonuserbudanden för onlinekasino under varumärket Karamba. Domstolen gjorde i målet en annan bedömning än i Ninja Casino-domen gällande frågan om vem som ska anses utgöra målgrupp för marknadsföringen, den s.k. genomsnittskonsumenten. Enligt domstolen var det inte visat att marknadsföringen specifikt riktat sig till konsumenter som har eller riskerar att drabbas av ett problematiskt spelande. I det aktuella fallet hade marknadsföringen gjorts på eniro.se, tradera.com och karamba.com och ansågs därför av domstolen rikta sig till konsumenter i allmänhet. Även med denna bedömning vann KO fullt bifall till sin talan.⁴²

Under 2019 gjorde Konsumentverket ett omfattande tillsynsarbete och även en s.k. tematisk granskning av marknadsföring av spel. I en del av fallen bedömde Konsumentverket att den granskade marknadsföringen inte var måttfull eftersom den till exempel var påträngande, överdrev vinstchanser eller framhävde påståenden om snabba utbetalningar. Vid en uppföljning av spelreklamen som gjordes under våren 2020, som dock inte var lika omfattande som den 2019, konstaterade Konsumentverket att vissa framsteg hade skett

⁴² Även med denna bedömning vann KO fullt bifall till sin talan.

när det gäller regelefterlevnaden av spellagens marknadsföringsbestämmelser men att det fortfarande förelåg en del brister.⁴³ En del av den marknadsföring som förekom vid tidpunkten för antagandet av tilläggsdirektiven i april 2019 har således bedömts oförenlig med måttfullhetskravet.

Frågan är om det nu finns skäl att införa ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel, vilket i tidigare lagstiftningsarbete förordats av såväl Konsumentverket som Folkhälsomyndigheten. Vad som skulle kunna tala för en sådan skärpning är att spel om pengar, liksom alkohol och tobak, är produkter som riskerar att leda till ett beroende. Utredningen konstaterar också, som framgår av avsnitt 9.6, att den självreglering som finns inte är enhetlig och att det inte heller finns någon särskild sanktionsmekanism kopplad till Spers och BOS riktlinjer. I fråga om betydelsen av begreppet särskild måttfullhet för marknadsföring av spel skulle viss ledning kunna hämtas från alkohollagstiftningen och praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker, se avsnitt 9.3.

De förarbetsuttalanden som gjorts beträffande måttfullhetskravet skulle sannolikt ha fortsatt relevans, då de i stora delar motsvarar förarbetsuttalandena om särskild måttfullhet för alkoholreklam. Däremot skulle vissa förtydliganden behöva göras för att svara upp mot ett krav på särskild måttfullhet. Exempelvis skulle det sannolikt förtydligas att kommersiella budskap bör begränsas till relevanta fakta rörande spelet presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag och att det i marknadsföringen bör undvikas att anspela på känslor eller stämningar. Som redogjorts för i avsnitt 9.3. är säljfrämjande åtgärder för alkohol som huvudregel förbjudet. Enligt spellagen är det tillåtet att erbjuda bonus vid första köptillfället. Ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel skulle inte nödvändigtvis betyda att det skulle vara förbjudet att marknadsföra bonusar. Däremot torde en större återhållsamhet krävas för sådan marknadsföring. Motsvarande torde gälla vid marknadsföring av jackpottar. Det får vidare antas att större restriktivitet skulle gälla för utomhusreklam och direktreklam.⁴⁴ Det skulle dock

⁴³ Eftersom den uppföljning som gjordes 2020 var långt ifrån lika omfattande som den tillsynsinsats som skedde 2019 går det inte att dra några långtgående slutsatser kring de framsteg som Konsumentverket beskrivit i rapporten.

⁴⁴ En bedömning skulle behöva göras i varje enskilt fall om en marknadsföringsåtgärd omfattas av TF:s respektive YGL:s skyddsområde. Skulle bestämmelsen anses strida mot grundlagen skulle den inte få tillämpas i det aktuella fallet.

inte vara möjligt att detaljerat ange hur en särskilt måttfull marknadsföring bör vara utformad utan detta skulle, liksom måttfullhetskravet, lämpligen överlämnas till rättstillämpningen.

Som framgår ovan har innebörden av måttfullhetskravet, i enlighet med lagstiftarens intentioner, börjat utvecklas genom domstolspraxis och genom Konsumentverkets tillsynsarbete. Såsom det nuvarande måttfullhetskravet har beskrivits i förarbetena⁴⁵ och tolkats av domstol och Konsumentverket är det svårt att i nuläget säga att kravet inte skulle innebära ett tillräckligt gott konsumentskydd. Det är enligt utredningens bedömning för tidigt att dra slutsatsen att måttfullhetskravet inte skulle vara tillräckligt för att skydda sårbara grupper när det kommer till innehållet i spelreklamen.

Vissa har invänt att måttfullhetskravet är allt för otydligt. Att enbart ändra rekvisitet måttfullhet till särskild måttfullhet skulle dock inte klargöra vad som avses med kravet, även om viss ledning i och för sig skulle kunna hämtas från regleringen och praxis avseende t.ex. alkoholreklam. Snarare än att i nuläget ändra måttfullhetskravet anser utredningen att det är angeläget att fler tillsynsärenden avseende måttfullhetskravet drivs till domstol i syfte att tillgodose både tillsynsmyndigheternas och branschens behov av ökad tydlighet vad gäller måttfullhetskravet. Vidare är kravet på särskild måttfullhet liksom måttfullhetskravet inget statiskt begrepp. Bestämmelsen om särskild måttfullhet på alkoholområdet kompletteras således med bestämmelser av begränsande karaktär, exempelvis om förbud mot marknadsföring i vissa medier av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol, och begränsningar av hur alkoholprodukter får återges i bild (7 kap. 4 och 5 §§ alkohollagen). På motsvarande sätt bedömer utredningen att spellagens måttfullhetskrav i första hand bör kompletteras i stället för att ändras.

Om regeringen skulle göra en annan bedömning än utredningen i frågan om att skärpa spellagens måttfullhetskrav till särskild måttfullhet, förordar utredningen att en sådan skärpning, i linje med de utgångspunkter som anges nedan i avsnitt 9.9.3, enbart ska gälla spel med hög risk.

⁴⁵ Vilket i vissa delar påminner mycket om de uttalanden som gjorts på alkoholområdet avseende särskild måttfullhet.

9.9.3 Begränsning av omfattningen av marknadsföring av vissa spelprodukter i särskilt påträngande medier

Utredningens förslag: En bestämmelse bör införas i spellagen som förbjuder reklam för spel på värdeautomater, landbaserat kasinospel och kommersiellt onlinespel via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio och videodelningsplattformar mellan kl. 06.00–21.00.

Omfattningen av spelreklam i traditionella medier ökade kraftigt under flera års tid före omregleringen. 2018 investerades 7,4 miljarder kronor i marknadsföring av spel. Det har från flera håll framförts att en sådan ökning var väntad eftersom bolag är angelägna om att försöka ta marknadsandelar på en ny marknad. Många har också förväntat sig en nedgång i mängden reklam allt eftersom marknaden mognar. En nedgång skedde förvisso under 2019 (5,7 miljarder kronor) jämfört med 2018 men investeringarna i spelreklam låg då fortfarande på en mycket hög nivå. Under 2020 har reklaminvesteringarna i traditionella medier minskat kraftigt.⁴⁶ Det är dock ett mönster som syns för hela annonsmarknaden pga. coronapandemin och det går därmed inte att dra några säkra slutsatser om vad det kommer att innebära för framtida investeringar i spelreklam.

Som redogjorts för ovan i avsnitt 9.8.4. detaljstuderade forskare i Lund omfattning och innehåll av spelreklam i sex stora svenska reklamfinansierade tv-kanaler under vintern 2017–2018. Undersökningen visade att en stor andel av reklamen i tv-kanalerna utgjordes av spelreklam (cirka 19 procent) och att onlinekasino var den spelform som stod för en majoritet av reklambudskapen i anslutning till flera olika typer av program, inklusive barn- och familjefilmer. Enligt Anders Håkansson, som är professor i beroendemedicin och en av forskarna i projektet, är det problematiskt att unga människor nås av reklam för onlinekasino eftersom det är en spelform med mycket hög beroendepotential och att unga som tittar på tv och tar del av spelreklamen får uppfattningen av att detta är normalt. Någon uppföljande studie av spelreklam i tv efter omregleringen har inte gjorts. Enligt Statskontorets utvärdering av omregleringen av spelmark-

⁴⁶ Per den siste augusti 2020 uppgick investeringarna i traditionell reklam till cirka 2,1 miljarder kronor.

naden förmedlades mer än hälften (53 procent) av all traditionell spelreklam 2019 genom tv, vilket är ungefär samma andel som 2018.⁴⁷ Av spelreklamen i traditionella medier 2019 utgjorde mer än hälften (53 procent) reklam för onlinekasino. Detta innebär att drygt 3 miljarder kronor spenderades på reklam för onlinekasino, vilket är en spelform som spelas regelbundet av endast cirka 0,5 procent av Sveriges befolkning.

I Danmark, som haft en omreglerad spelmarknad sedan 2012, har marknadsföringen ökat markant under senare år, särskilt i tv. Enligt siffror från Kantar Gallup förekom under 2012 i genomsnitt 426 reklamfilmer om spel om pengar per dygn i Danmark. Motsvarande siffra 2018 var 937 reklamfilmer per dygn, och fram till augusti 2019 hade genomsnittet gått upp till 1197 reklamfilmer per dygn. Även i Storbritannien, vars spelmarknad varit omreglerad sedan 2007, har en ökning av reklam påvisats. Enligt en studie från 2018 utförd på uppdrag av GambleAware har spelbolagen ökat sina marknadsföringskostnader med 56 procent sedan 2014.⁴⁸ En minskning av marknadsföring är således inte självklar på en mogen marknad.

Nuvarande begränsningar i spellagen och marknadsföringslagen vad gäller marknadsföringen av spel påverkar inte mängden spelreklam. Inte heller finns det någon enhetlig självreglering i detta hänseende. Studier har visat att antalet personer med allvarliga spelproblem år 2018 hade ökat i Sverige (se avsnitt 9.8.2). Vidare visar forskning att spelreklam påverkar de med spelproblem eller som ligger i riskzonen för spelproblem negativt. I intervjustudier har framkommit att spelreklamen har fått problemspelare att återfalla i spel eller att spela för mer än personen i fråga tänkt sig. Det finns också mycket som tyder på att personer med spelproblem i högre grad lägger märke till spelreklamen än andra. Från forskarhåll har också framhållits risken att en omfattande exponering av spelreklam för barn och unga kan bidra till en normalisering av spelande.⁴⁹ Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det finns en tillräckligt sannolik koppling mellan spelreklamens omfattning och förekomsten av spelproblem för att motivera åtgärder för att begränsa mängden spelreklam.

⁴⁷ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, delrapport 3 (2020:8), s. 70 ff.

⁴⁸ www.theguardian.com/society/2018/nov/24/rise-in-gambling-ad-spend-fuels-fears-over-impact-on-children (läst 2020-03-26).

⁴⁹ Bl.a. från Anders Håkansson. Även spelforskaren Marc Griffiths är av denna uppfattning.

Forskningen visar entydigt att olika spel är förenade med olika hög risk att utveckla spelproblem. Andelen problemspelare varierar också mellan olika spelformer. 60 procent av de som spelar på spelautomater eller kasinospel varje månad hade enligt den senaste Swelogs-undersökningen (2018) ett problemspelande, och 70 procent av pengarna som satsades på poker, spelautomater eller kasinospel kom från personer med problemspelande, trots att endast 0,5 procent av befolkningen spelar onlinespel regelbundet.⁵⁰ Bilden av att spelproblem är vanligast vid vissa typer av spel bekräftas av siffror från hjälporganisationen Stödlinjen. Enligt stödlinjens rapporter under senare år är den spelform som mest frekvent angivits som mest problematisk kasinospel online. Vidare visar den internationella utblicken att marknadsföringsbegränsningar i de olika europeiska länderna huvudsakligen tar sikte på spel med hög risk, förutom i Italien där reklamförbud införts för allt spel. I syfte att skydda sårbara grupper finns mot den bakgrunden skäl att rikta särskilda begränsningar mot de mest riskabla spelformerna.

Genom samtal med forskare och med utgångspunkt i de faktorer som Folkhälsomyndigheten tagit fram för att bedöma hur riskfylld en spelform är som underlag, bedömer utredningen att de spelformer som i nuläget kan anses vara mest riskfyllda i ett beroendehänseende är värdeautomater, kasinospel på ett kasino (dvs. Casino Cosmopol) och kommersiellt onlinespel (dvs. onlinekasino, onlinebingo och datorsimulerat automatspel, s.k. slots). De ytterligare begränsningar som ska övervägas när det gäller marknadsföringen av spel föreslås därför ta sikte på dessa produkter.

Vilka medieformer bör de ytterligare begränsningarna riktas mot?

Tv och radio har traditionellt sett ansetts vara mediekanaler som fångar konsumentens uppmärksamhet mer än t.ex. en tidningsannonser. Det krävs större ansträngning från konsumentens sida att undvika marknadsföring i tv och radio jämfört med reklam i vissa andra marknadsföringskanaler. Särskilda regler gäller därför för marknadsföring av vissa typer av produkter i radio och tv. För alkoholreklam råder exempelvis ett totalt reklamförbud i dessa kanaler.

⁵⁰ 0,9 procent (73 000 personer) svarade att de spelar någon gång per år, 0,2 procent varje månad och 0,3 procent (26 000 personer) varje vecka.

I sitt remissyttrande över Spellicensutredningens betänkande förordade Konsumentverket att en bestämmelse bör införas som endast tillåter marknadsföring av spel i tv mellan vissa angivna klockslag. Även forskare har lyft behovet av tidsbegränsningar och förordat att spelreklam inte bör få sändas på tv förrän efter kl. 21.00 för att undvika exponering för barn och unga.⁵¹ Bestämmelser med begränsningar kring när på dygnet viss spelreklam får sändas har också införts i vissa länder. I Belgien är det exempelvis förbjudet att marknadsföra vadhållning på sport före kl. 20.00 medan onlinekasino inte får marknadsföras på tv alls. I Nederländerna, som är på gång med en omreglering av onlinemarknaden, har ett lagförslag röstats igenom innebärande att det kommer vara förbjudet att sända spelreklam för förhandsdragna lotterier, vadhållning och kasinospel (även i spelhallar) mellan kl. 06.00–21.00. I Storbritannien har branschen kommit överens om en s.k. whistle to whistle-ban, vilket innebär att ingen spelreklam får sändas på tv under pågående matcher samt en kort tid dessförinnan och en kort tid därefter. I Spanien trädde en reglering i kraft den 3 november 2020 enligt vilken det bl.a. endast ska vara tillåtet att marknadsföra spel via tv, radio och Youtube mellan kl. 01.00–05.00.

Som anförts ovan läggs stora belopp på spelreklam, i synnerhet för onlinekasino, på tv men även i radio, vilket är medier som kan anses särskilt påträngande eftersom de utgörs av rörlig bild och/eller ljud. I syfte att skydda barn och unga från att exponeras från marknadsföring av spel med hög beroendepotential anser utredningen att en begränsning av när på dygnet sådan spelreklam ska få förekomma bör införas. Även om en sådan begränsning primärt syftar till att förhindra normalisering av spelande av högriskspel hos barn och unga skulle en sådan begränsning också skydda andra sårbara grupper som antingen ligger i riskzonen att utveckla spelproblem eller som redan har spelproblem.

Det skulle kunna övervägas om spelreklam inte borde få förekomma alls i dessa kanaler, motsvarande förbudet mot reklam i radio och tv för alkohol. Enligt utredningens bedömning vore dock ett totalförbud alltför långtgående. Eftersom införandet av begränsningen primärt syftar till att skydda barn och unga bör begränsningen gälla den tid då barn och unga i huvudsak tittar på tv eller lyssnar på radio. Med den utgångspunkten bedömer utredningen att

⁵¹ Bl.a. spelforskaren Marc Griffiths.

tidsbegränsningen lämpligen bör bestämmas till mellan kl. 06.00–21.00.

När det gäller barn och ungas medievanor har på senare tid generellt sett skett en förflyttning från traditionella medier till digitala medieformer. I undersökningen Mediebarometern, som är en undersökning som belyser medieanvändningen i den svenska befolkningen (9 till 79 år) en genomsnittlig dag, framkom att av alla olika medieslag var rörlig bild det som allra flest tog del av under 2019. En genomsnittlig dag tittade 90 procent av befolkningen på rörlig bild i någon form. Uppdelat på ålder uppvisade den svenska befolkningen relativt små skillnader när det gäller det samlade tittandet på rörlig bild. Däremot var valet av plattform för tv-tittandet tydligt kopplad till ålder. I de tre yngsta åldersgrupperna (9 till 44 år) var det i samtliga fall fler som tittade på strömmad tv än på tablålagd tv under 2019. I de två äldsta grupperna (45 till 79 år) gällde det omvända. Också Youtubes räckvidd varierade kraftigt mellan åldrarna. Under 2019 tittade 78 procent av 9 till 14-åringar och 80 procent av 15- till 24-åringar på Youtube en vanlig dag. I åldern 65 till 79 var andelen endast 11 procent.⁵²

När det gäller beställradio (nedan podcasts) ökar lyssnandet bland befolkningen. Av Stiftelsen för internetstrukturs rapport Svenskarna och internet – 2019 framgår att podd-lyssnande har vuxit signifikant på senare år. Sedan 2015 har podd-lyssnandet fördubblats och 2019 lyssnar mer än hälften av alla mellan 12–55 år på podd någon gång. På daglig basis lyssnade ungefär 9 procent på poddar 2019 vilket är en tredubbling sedan år 2015. Flitigast lyssnare är de mellan 16–35 år.⁵³

Eftersom en stor del av mediekonsumtionen på senare tid har flyttat till digitala kanaler syns ett motsvarande rörelsemönster hos annonsörerna och en stor andel av annonseringen sker i dagsläget i digitala kanaler. Eftersom den yngre målgruppen i hög utsträckning konsumerar rörlig bild och ljud digitalt bör regleringen därför även träffa digitala tjänster såsom videodelningsplattformar och podcasts. En sådan reglering skulle också bli mer teknikneutral och konkurrensrättsligt neutral för mediemarknadens aktörer och skulle därtill ge ett mer enhetligt konsumentskydd.

⁵² Mediebarometern 2019, s. 34-35 (Nordicom, Göteborgs universitet).

⁵³ Svenskarna och Internet – 2019, s. 141.

En videodelningsplattform är något förenklat en tjänst där audiovisuellt innehåll, dvs. rörlig bild med eller utan ljud, laddas upp av användare av tjänsten och tillhandahålls allmänheten. Ett exempel på en videodelningsplattform är Youtube, som är en tjänst som tillhandahålls av Google. I svensk lagstiftning infördes begreppet videodelningsplattform i radio- och tv-lagen den 1 december 2020 då ändringar trädde i kraft som syftar till genomförandet av ett ändringsdirektiv till det s.k. AV-direktivet. En videodelningsplattform definieras i radio- och tv-lagen som en tjänst där tjänsten eller en väsentlig funktion i den som huvudsakligt syfte har att, med hjälp av elektroniska kommunikationsnät i informations-, underhållnings eller utbildningssyfte tillhandahålla allmänheten användargenererade videor eller tv-program som leverantören av tjänsten organiserar men inte har redaktionellt ansvar för. Det begrepp som används i bestämmelsen i spellagen bör motsvara den definition som förts in i radio- och tv-lagen.

Ansvaret för marknadsföring enligt spellagen ligger huvudsakligen på annonsören, dvs. licenshavaren. För plattformslieferantören kan dock medverkansansvar enligt marknadsföringslagen komma att bli aktuellt. Eftersom videodelningsplattformslieferantören inte har något redaktionellt ansvar för själva innehållet i videorna bör ansvaret inte kunna omfatta innehållet i dessa, däremot för de reklamsekvenser som presenteras före, efter eller mellan videos som läggs upp på videodelningsplattformen.

Även beställradio, podcasts, omfattas från och med den 1 december 2020 av bestämmelser i radio och tv-lagen. Regleringen i radio- och tv-lagen tar dock endast sikte på podcasts från public service. En sådan begränsning är inte önskvärd för den bestämmelse som utredningen nu föreslår. Bestämmelsen i spellagen ska i stället gälla alla former av podcasts som riktas till den svenska marknaden. I sammanhanget noterar utredningen att regeringen i propositionen En moderniserad radio- och tv-lag aviserat att frågan om reglering av beställradio från andra än public service bör ses över i ett annat sammanhang (prop. 2019/20:168 s. 141–142).

Det finns två sätt att ta del av podcasts på; antingen via en webbplats (dvs. streaming) eller nedladdning (då sparas podcasten ner på en telefon, surfplatta eller dator och det går att lyssna på podcasten när som helst utan internetuppkoppling). Ofta brukar podcasten publiceras i en RSS-feed (really simple syndication) vilket

gör det möjligt att prenumerera på feeden genom ett program eller en app. och på så vis få upp alla nya avsnitt av podcasten så snart de publiceras. Prenumerationen innebär att en länkning sker till den webbplats där själva filen finns upplagd och medför således inte att själva avsnittet laddas ner till prenumerantens mobiltelefon eller liknande som appen finns på.

Det finns också två olika typer av reklam i podcasts, dels s.k. dynamisk reklam, dels integrerad eller inbränd reklam.

Dynamisk reklam påminner om radioreklam och innebär att dynamiska ljudfiler placeras på lämpliga platser i podcastinspelningen. Genom denna reklamteknik kommer man också åt gamla podcastavsnitt. Samma reklam läggs in och byts ut i alla avsnitt oavsett när de publicerades. Den andra sortens reklam är s.k. integrerad eller inbränd reklam. I sådan reklam pratar programledarna i podcasten i reklamen och allt läggs i samma ljudfil. Reklamen ligger därmed kvar i podcastavsnittet för all framtid såvida inte ändringar görs i ursprungsfilen.

Regleringsmässigt föreligger vissa svårigheter med tidsbegränsningar av när reklam får sändas när det gäller nedladdade podcasts, eftersom annonsören eller den som tillhandahåller podcasten inte känner till vid vilken tidpunkt den som laddar ner podcasten kommer att lyssna på densamma. När podcastformatet slog igenom på den svenska marknaden för drygt tio år sedan laddades podcastavsnitt huvudsakligen ner av lyssnarna. I dagsläget konsumeras podcasts uppskattningsvis främst genom streaming⁵⁴, vilket medför att begränsningen av när på tiden en podcast får innehålla spelreklam tekniskt sett går att kontrollera. När det gäller frågan hur nedladdade podcasts bör regleras bedömer utredningen, för att en begränsning ska vara tekniskt genomförbar, att tidpunkten för nedladdningen bör styra tillåtligheten. Om nedladdning sker mellan de tider som reklamförbudet gäller ska podcastavsnittet inte innehålla sådan spelreklam som omfattas av bestämmelsen.

Den bestämmelse som nu föreslås innebär att det inte kommer gå att använda sig av inbrända annonser för de reglerade spelformerna på det sätt som sker i dag, eftersom en sådan annons ingår i samma ljudfil som podcastavsnittet. Det finns inget som hindrar att programledare fortsätter att prata in sådan reklam. För att vara i överensstämmelse med regleringen måste reklamen i sådana fall ligga i en

⁵⁴ Enligt uppgift från Sveriges Annonsörer den 19 oktober 2020.

separat ljudfil eller hanteras på ett annat sätt som gör att den inte hörs vid sändningar mellan kl. 06.00–21.00.

En fråga som bör ställas när det gäller den begränsning som nu föreslås är om det finns risk att begränsningen leder till att spelreklamen flyttar till andra medier som också kan anses påträngande såsom t.ex. utomhusreklam. I denna del konstaterar utredningen att en av de två stora aktörerna för utomhusreklam, Clear Channel, sedan omregleringen har infört särskilda riktlinjer när det gäller marknadsföring av spel bl.a. i form av vissa volymbegränsningar som redogjorts för ovan. Vidare bedömer utredningen att de olika reklamformerna inte torde vara helt utbytbara för annonsörerna, vilket talar emot någon större överflyttning av de begränsade reklamtyperna till exempelvis utomhusreklam. Detta bör emellertid följas upp i framtida översyner av regleringen.

Närmare om bestämmelsens utformning

I 15 kap. spellagen finns bestämmelser om marknadsföring av spel. Kapitlet innehåller bestämmelser om marknadsföring (1 och 2 §§), kommersiella meddelanden (4 §) och reklam (6 §). Frågan är vilket begrepp som lämpligen bör användas vid utformningen av den bestämmelse som nu föreslås.

Med marknadsföring avses detsamma som i marknadsföringslagen. Marknadsföring avser således reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare (3 § marknadsföringslagen). Den marknadsrättsliga definitionen av marknadsföring är ett mycket vidsträckt begrepp som omfattar fler åtgärder än begreppet reklam.

Enligt 15 kap. 3 § spellagen finns vissa bestämmelser om informationsskyldighet vid användandet av kommersiella meddelanden om spel. Vad som avses med kommersiella meddelanden framgår inte av lagen eller förarbetena.

I 15 kap. 6 § spellagen finns bestämmelser om reklam i radio och tv. Utredningen har i avsnitt 7.6.2 och 7.6.3 föreslagit att hänvisningen till radio- och tv-lagen ska tas bort och att videodelnings-

plattformar också ska omfattas av bestämmelsen i 6 §. Bestämmelsen tar således sikte på reklam i motsvarande medier som den nu föreslagna bestämmelsen avser att träffa. Mot bakgrund av den hänvisning till radio- och tv-lagen som nu finns i 15 kap. 6 § spellagen torde begreppet reklam motsvara reklam-begreppet i den lagen. Reklam definieras i radio och tv-lagen som varje form av meddelande a) som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam och b) som syftar till att i näringsverksamhet marknadsföra varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen eller andra nyttigheter. Begreppet reklam är som ovan angetts ett något snävare begrepp än marknadsföring.

Den begränsning som nu föreslås syftar till att vissa spelformer med hög risk för beroende inte ska få marknadsföras dagtid i medier varav vissa av dem kan omfattas av YGL. Utgångspunkten i YGL är, liksom i TF, att reklambudskap hör till yttrandefriheten. Inskränkningar i rätten att framföra sådana budskap kräver därför stöd i grundlagen, såvida det inte rör sig om sådana renodlat kommersiella meddelanden som faller utanför YGL:s tillämpningsområde med stöd av en ändamålstolkning. Enligt 1 kap. 19 § YGL hindrar dess bestämmelser inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i program eller om villkor för sådan reklam. För att undvika en reglering som kommer i konflikt med YGL och för att följa den systematik som följer i 15 kap. spellagen anser utredningen att bestämmelsen bör utformas i likhet med kapitlets 6 §. Det sagda medför att begreppet reklam bör användas i stället för det vidare begreppet marknadsföring, vilket också passar när det gäller de medieformer som marknadsföringsbegränsningen tar sikte på.

Överträdelse av bestämmelsen ska på motsvarande sätt som överträdelse av bestämmelserna i 15 kap. 1, 2 och 3 §§ spellagen sanktioneras genom hänvisning till marknadsföringslagen i 15 kap. 4 § spellagen. Mot denna bakgrund är det Konsumentverket som bör ha den primära tillsynen över den nya bestämmelsen. Enligt utredningens bedömning bör bestämmelsen även kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift enligt spellagen. För övervägandena i denna del hänvisas till avsnitt 9.12.3 nedan.

Bestämmelsens förenlighet med yttrandefriheten

En särskild fråga är hur begränsningen som föreslås i avsnitt 9.9.3 förhåller sig till bestämmelserna om yttrandefrihet i regeringsformen (RF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt bestämmelserna i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Yttrandefriheten enligt RF får begränsas genom lag vad gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet (2 kap. 20 och 23 §§ RF). Begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen, och får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Den inskränkning som nu föreslås syftar till att skydda barn och unga från exponering av spelreklam för spel med hög beroenderisk i särskilt påträngande medier. Det rör sig således om en bestämmelse som syftar till att skydda folkhälsan. Inskränkningen innebär inte en total inskränkning för näringsidkare att marknadsföra sig och sina produkter. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar eftersom den inte går längre än vad som är nödvändigt och inte heller grundar sig på politisk eller annan åskådning som nämns i 2 kap. 21 § RF.

Syftet med att införa en begränsning dagtid av att göra reklam för högriskspel i särskilt påträngande mediekanalet är primärt att skydda barn och unga från normalisering av sådant spelande men också befolkningen generellt och att minska reklam för sådant spel eftersom spelare med spelproblem är de som påverkas mest negativt av spelreklamen. Syftet är alltså att tillgodose skyddet för hälsa. Inskränkningen innebär inte ett totalt förbud för näringsidkare att marknadsföra sig och sina produkter. Möjlighet finns fortfarande att göra reklam under sådana tider när barn och unga inte i lika stor omfattning är vakna och kan ta del av sådan reklam i sådana särskilt påträngande medier.

När det gäller frågan hur begränsningen förhåller sig till yttrandefriheten i YGL gör utredningen följande bedömning. Reklambudskap omfattas som huvudregel av YGL:s bestämmelser under förutsättning att de formella förutsättningarna i lagen är för handen. Det

har dock bedömts falla utanför YGL:s syfte och ändamål att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Därför anses exempelvis kommersiella budskap under vissa förutsättningar ligga utanför YGL:s s.k. materiella tillämpningsområde. Enligt praxis tar undantaget sikte på framställningar som är av utpräglat kommersiell natur, dvs. sådana som vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål. Den begränsning som nu föreslås syftar i och för sig till att begränsa sådan reklam. För att undanröja de eventuella tveksamheter som kan uppkomma har utredningen i bestämmelsen valt att begränsa bestämmelsen till begreppet reklam, i syfte att korrespondera till den uttryckliga möjligheten till undantag enligt 1 kap. 19 § YGL avseende kommersiell reklam.

Bestämmelsens förenlighet med EUF-fördraget om fri rörlighet

Marknadsföring av spel om pengar, är som ovan nämnts, inte ett harmoniserat område inom EU. De grundläggande principerna i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor och tjänster gäller därför. Enligt EU-domstolen praxis kan en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster godtas om den är motiverad av ett tvingande samhällsintresse som skyddet för folkhälsan. Inskränkningen ska dock, för att vara förenlig med EU-rätten, även vara ägnad att uppnå syftet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att skydda barn och unga från reklam för spel med hög beroenderisk i särskilt påträngande medier och får därmed anses vara ett sådant tvingande samhällsintresse som erkänts av EU-domstolen.

Utredningens förslag innebär inte ett totalförbud mot spelreklam i de medier som bestämmelsen tar sikte på. Spelföretag som tillhandahåller spel som omfattas av begränsningen har fortfarande möjlighet att göra reklam i dessa kanaler under de tider på dygnet som inte omfattas av begränsningen. Spelföretagen kommer vidare att ha möjlighet att göra reklam i övriga marknadsföringskanaler som inte träffas av förbudet. Bestämmelsen gör heller ingen åtskillnad mellan inhemska eller utländska aktörer. Utredningen bedömer att åtgärden är nödvändig för att uppnå det syfte för skydd för folkhälsan som bestämmelsen primärt syftar till och att den föreslagna regleringen

är proportionerlig i förhållande till detta syfte. Sammantaget bör förslaget vara förenligt med EU-rätten.

9.9.4 Bör informationsskyldigheten i spellagen utökas till att även omfatta sannolikheten att vinna?

Utredningens bedömning: Informationsskyldigheten i 15 kap. 3 § spellagen bör inte utökas till att omfatta ett krav på att ange sannolikheten att vinna. Informationsskyldigheten bör i nuläget heller inte utökas i något annat avseende, exempelvis för att informera om riskerna med spel.

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om det finns ett behov av att utvidga informationsskyldigheten i spellagen till att exempelvis också omfatta ett krav på sannolikheten att vinna. Som bakgrund anges att det i Europeiska kommissionens rekommendationer⁵⁵, som kan vara vägledande vid tolkningen av måttfullhetskravet (prop. 2017/18:220 s. 164), bl.a. framhålls att kommersiella meddelanden på ett korrekt och balanserat sätt bör presentera chanserna att vinna så att det inte ges intryck av att chanserna är större än de faktiskt är. Det finns behov av att analysera om den befintliga regleringen är tillräcklig eller om informationsskyldigheten i spellagen bör utvidgas för att ge dem som spelar tillgång till relevant produktinformation så att de kan göra välinformerade val av spel.

Bestämmelser om informationsskyldighet vid marknadsföring av spel regleras i 15 kap. 3 § spellagen. Enligt nämnda paragraf ska kommersiella meddelanden om spel innehålla 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 licenshavaren säkerställa att det också anges kontaktuppgifter till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem. Syftet med bestämmelsen är att skydda särskilt skyddsvärda grupper.

För att införa ytterligare informationsskyldighet vid marknadsföringen av spel förutsätts enligt utredningens bedömning att sådan

⁵⁵ Kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar.

information kan presenteras på ett för konsumenten lättbegripligt och lättöverskådligt sätt. Genom utredningens kontakter med forskare och andra aktörer på spelområdet har framkommit att detta svårligen låter sig göras. Spellagen omfattar en rad olika spel som samtliga har olika sannolikhet till vinst. Det finns dels spel som enbart beror på slumpen (ex. lotterier, bingospel, datorsimulerat onlinespel, s.k. slots, medan sannolikheten till vinst i vissa spel beror dels på slumpen, dels på viss kunskap/skicklighet, t.ex. sportvadhållning, vissa tärningsspel och poker). Inom flera spel förekommer olika vinstnivåer och sannolikheten att vinna är olika stor beroende på vinstnivå. För att presentera information om sannolikheten att vinna i kommersiella meddelanden och på platser där spel bedrivs skulle således en stor mängd information behöva anges. Det bör i sammanhanget noteras att licenshavarna enligt 14 kap. 4 § spellagen har en skyldighet att hålla all relevant information om spelet, bl.a. om spelets vinstmöjligheter och regler, tillgänglig för spelare och myndigheter. Bestämmelsen innebär att konsumenter innan en spel-tjänst köps har en möjlighet att kontrollera t.ex. vinstplanen för ett lotteri osv. och därmed också har en möjlighet att beräkna sannolikheten för vinst.

Vid kommersiellt onlinespel och de spelformer inom det segmentet som enbart bygger på slumpen såsom t.ex. datorsimulerat automatspel, s.k. slots, är beräkningen av sannolikheten att vinna och återgivning av sannolikheten ännu mer komplicerad än t.ex. för en skraplott. Spelen styrs av en slumpgenerator, vilket är ett program som säkerställer att spelets utfall är totalt slumpmässigt genom att använda sig av matematiska algoritmer. Varje spelomgång är en isolerad händelse och påverkas inte av tidigare resultat. Chansen att vinna blir alltså inte större bara för att du har spelat x antal omgångar. En term som ofta används vid beräkning av den teoretiska återbetalningen är spelets vinståterbetalningsnivå, vilket är en procentsats som anger hur mycket ett spel ger tillbaka till spelaren över tid. Det är inte ovanligt att vinståterbetalningsnivån för exempelvis slots online uppgår till mellan 95 och 98 procent. I teorin återgår således mellan 95–98 procent per satsad hundralapp till spelarna i form av vinst. Resterande del går till spelföretaget som i längden därmed alltid går med vinst. Återbetalningsnivån är vidare programmerad utifrån ett mycket stort antal spelomgångar (det kan vara frågan om hundratals eller miljontals spins), vilket betyder att återbetalningsni-

vån enbart betyder något om man slår ut spelandet över tid. Under en enskild spin kan den faktiska återbetalningen vara allt mellan 0 procent och tusentals procent (t.ex. jackpott). Andra faktorer som påverkar sannolikheten att vinna på slots är spelets vinstfrekvens vilket påverkas av spelets vinststruktur. Från forskarhåll har således framhållits att det är mycket svårt att återge sannolikheten till vinst för sådana spel på ett rättvisande sätt.

Vinståterbetalningsnivån kan vara av intresse för spelarna men kan lätt missuppfattas av konsumenten på så vis att konsumenten tror att procenten gäller i det korta spelarperspektivet när det i själva verket gäller i ett mycket långt tidsperspektiv. Av det anförda framgår att det inom vissa spelsegment, de segment som har flest problemspelare, också är svårast att ange en sannolikhet att vinna och det låter sig inte göras på ett helt rättvisande sätt. Utredningen bedömer således att ett sådant informationskrav snarare skulle leda till förvirring än att bringa större klarhet för konsumenten.

Vad som statistiskt sett utgör fakta och som konsumenten bör ha kännedom om är att spelföretaget alltid vinner och att spelande oftast leder till förlust av pengar för konsumenten.

Frågan blir då snarare om det finns skäl att överväga ett krav på att i marknadsföringen påtala riskerna med spelande. Av den internationella utblicken framgår att det i vissa länder har införts krav på ”varningstexter” vid marknadsföring av spel på samma sätt som finns på alkohol- och tobaksområdet. I Belgien finns ett krav på att i marknadsföringen ange ”Spela måttfullt!” och i Spanien ska marknadsföring av spel innehålla ett meddelande som uppmuntrar konsumenten till att ”spela ansvarsfullt”.

Som framhållits i avsnitt 9.8 är spelforskning ett relativt nytt forskningsområde. När det gäller varningsmeddelanden finns det inga utförliga studier som visar om sådana informationsinsatser gett några resultat vad gäller spelares riskmedvetenhet eller spelmönster. Det finns också vissa grundlagsaspekter att beakta när det gäller införandet av s.k. varningstexter i marknadsföring av spel. Eftersom det i nuläget inte finns någon forskning som ger stöd för att varningsmeddelanden har någon effekt bedömer utredningen att det i detta skede inte finns skäl att ytterligare utreda förutsättningarna för att införa varningsmeddelanden vid marknadsföring av spel.

9.9.5 Konsekvenserna av ett totalt förbud mot marknadsföring av spel

Enligt direktiven har utredningen i uppdrag att som ett alternativ till begränsande regler, analysera konsekvenserna av ett totalt eller partiellt förbud mot marknadsföring av spel. I dessa delar gör utredningen följande överväganden.

Marknadsföring av spel sker i en rad olika marknadsföringskanaler, varav många är skyddade genom TF eller YGL. För att införa ett totalt förbud mot marknadsföring av spel skulle inledningsvis grundlagsändringar krävas. Det finns i TF och YGL uttryckliga undantag från grundlagarnas exklusiva tillämpningsområde. Undantagen ger möjlighet för riksdagen att i lag uppställa förbud mot vissa typer av kommersiella annonser vid t.ex. bl.a. marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. En motsvarighet till en sådan bestämmelse skulle vid ett totalförbud mot spelreklam behöva införas. Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i grundlag.

Utredningen bedömer att ett totalt förbud mot marknadsföring av spel, som skulle gälla allt från sponsring, reklam i tv, tidningar och radio, på allmänna platser samt på internet, skulle riskera att få negativa konsekvenser för den svenska omreglerade spelmarknaden. En reglering som innebär att en licenshavare inte får marknadsföra sig eller sina produkter alls skulle sannolikt leda till att åtminstone en del licenshavare skulle lämna den svenska spelmarknaden. En sådan begränsning skulle också väsentligen försvåra för nya aktörer, inte minst utlandsbaserade, att ta sig in på den svenska spelmarknaden. Utan möjlighet att marknadsföra sig får det bedömas vara mycket svårt att ta marknadsandelar. En sådan inträdesbarriär torde därför, med nuvarande forskningsunderlag, vara svårare att förena med den EU-rättsliga regleringen om fri rörlighet av tjänster jämfört med en mindre långtgående begränsning likt den som utredningen föreslår i avsnitt 9.9.3.

Utredningen bedömer att ett totalförbud mot marknadsföring av spel skulle gynna de aktörer som redan har välkända varumärken på marknaden, som bl.a. de bolag med statligt ägande eller statligt inflytande, som under tidigare monopoltid har byggt upp starka varumärken på den svenska marknaden, men även stora spelföretag som under en längre tid, även före omregleringen, riktat sig mot den

svenska marknaden och är välkända här. En välfungerande licensmarknad förutsätter att många spelföretag bedömer att det finns anledning att ha en licens på den aktuella marknaden. Om många aktörer skulle försvinna från den svenska spelmarknaden föreligger en risk att marknaden inte skulle ha ett sådant utbud som konsumenter efterfrågar, vilket skulle kunna leda till att konsumenter i allt för hög utsträckning söker sig utanför licenssystemet. Det skulle också riskera att leda till minskad medvetenhet hos konsumenter kring vilka spelaktörer som ingår inom licenssystemet. Utredningen bedömer att ett totalt reklamförbud skulle riskera att slå hårt mot licenshavare enligt 6 kap. spellagen som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål.

Utöver de negativa konsekvenser som beskrivits ovan skulle ett reklamförbud inte minst leda till ett stort intäktsbortfall för de medier som är reklamfinansierade. Som framgår av avsnitt 9.8.3 ovan investerades 7,4 miljarder kronor brutto i marknadsföring av spel 2018 i traditionella mediekanaler. Av siffran lades cirka hälften, 3,8 miljarder på tv-reklam. Enligt Kantar Sifo var sex av de tjugo företag som spenderade mest på annonsering i Sverige under 2018 spelbolag. År 2019 investerade spelbolagen 5,7 miljarder kronor på reklam i traditionella medier. Per den sista oktober i år var motsvarande siffra 2,8 miljarder kronor. Trots att beloppen som redovisas utgör bruttobelopp och nettobeloppen är lägre rör det sig om mycket stora belopp som medieföretagen erhåller via spelreklam.

Det skiljer sig åt mellan de stora tv-bolagen hur stor andel spelreklam som förekommer, allt från mellan 5 procent till drygt 20 procent, varav de bolag med störst andel spelreklam skulle drabbas särskilt hårt. Minskade reklamintäkter för reklamfinansierade tv-kanaler skulle kunna leda till minskade möjligheter för bolagen att exempelvis investera i svenska produktioner.

Även för tidningsbranschen skulle ett totalförbud få stora ekonomiska konsekvenser, särskilt för kvällspressen⁵⁶. Med mindre annonsintäkter får tidningarna mindre pengar att investera i journalistlöner. Även lokalpressen skulle drabbas särskilt hårt av ett totalförbud av spelreklam.

Även kommersiell radio skulle drabbas på motsvarande sätt som tv och tidning.

⁵⁶ Enligt uppgift från TU den 6 november 2019.

Ytterligare en sektor som särskilt skulle drabbas ekonomiskt av ett spelreklamförbud är idrottsrörelsen. Idrottsrörelsen får årligen stora intäkter från sponsorsamarbeten med spelbolag. Även om den största delen av idrotten finansieras genom statliga anslag utgör de stora summor som idrotten erhåller genom sponsring viktiga intäkter. Under 2019 sponsrade spelbolagen idrottsförbunden med cirka 130 miljoner kronor. Sedan 2020 är detta belopp avsevärt högre eftersom vissa stora spelbolag tagit över huvudsponsorskapet för vissa idrottsserier.

Även för de s.k. utomhusbolagen skulle ett reklamförbud få ekonomiska konsekvenser. Utomhusbolag tillhandahåller reklam i olika utomhusmiljöer och i Sverige finns två stora bolag, Clear Channel och JCDecaux. Även för dessa bolag är spelreklam en viktig intäktskälla.

Införandet av ett totalförbud mot spelreklam skulle motiveras med ett syfte att skydda folkhälsan. Ett totalförbud av reklam skulle kunna leda till en minskning av det totala spelandet, vilket skulle leda till minskade intäkter för staten i form av minskad spelskatt. Å andra sidan skulle det sannolikt bidra till en minskning av antalet personer som hamnar i ett spelberoende, vilket skulle minska de mycket stora kostnader för staten som sådant beroende innebär. Det är emellertid osäkert om ett totalförbud mot spelreklam skulle leda till en stor minskning av antalet med spelmissbruk. Ett reklamförbud skulle inte innebära ett slut på spelandet för svenska konsumenter. Så länge konsumenter spelar finns det också en risk att de utvecklar spelproblem, en risk som är högre inom vissa typer av spel än andra. Eftersom spelreklam inte kan anses utgöra den enda bidragande orsaken till ett spelmissbruk skulle svenska konsumenter även fortsättningsvis hamna i sådant missbruk.

9.9.6 Konsekvenser av ett partiellt förbud

Enligt direktiven ska utredningen även redogöra för konsekvenserna av ett partiellt förbud av marknadsföring av spel. Vad som avses med partiellt förbud framgår inte tydligt av direktiven. Ett partiellt förbud skulle kunna avse förbud som tar sikte på ett förbud mot att marknadsföra via antingen en eller flera marknadsföringskanaler, alternativt ett förbud mot marknadsföring av vissa typer av spelformer

med exempelvis hög risk för beroende, såsom ex. kommersiellt onlinespel. Utredningen har som framgår av förslagen ovan landat i att reklam för s.k. högriskspel bör begränsas i radio, tv och på videodelningsplattformar mellan kl. 06.00–21.00. Förslaget får anses utgöra ett partiellt spelreklamförbud och utredningens bedömning när det gäller konsekvenserna av begränsningen framgår av kapitel 19.

9.10 En effektivare tillsyn av marknadsföring av spel

9.10.1 Spellagens systematik avseende tillsyn

Enligt 18 kap. 1 § spellagen har spelmyndigheten, dvs. Spelinspektionen, tillsyn över att spellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs, med undantag av tillsynen över registreringslotterier, som utövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter ska Spelinspektionen förelägga licenshavaren att vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning. Sådana förelägganden eller förbud får förenas med vite. Om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. En varning får förenas med sanktionsavgift.

När det gäller reglerna om marknadsföring av spel har Spelinspektionen och Konsumentverket ett delat tillsynsansvar. Konsumentverkets tillsynsansvar regleras inte i 18 kap. spellagen utan kommer till uttryck i 15 kap. 4 § samma lag. Enligt bestämmelsen ska marknadsföring som strider mot 15 kap. 1 eller 2 § (måttfullhetskravet, förbudet mot att rikta marknadsföring särskilt till personer under 18 år och förbudet mot direktreklam till avstängda spelare) vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter. Konsumentombudsmannen (KO) kan i och med det väcka talan om förbud vid Patent- och marknadsdomstolen enligt 47 § marknadsföringslagen. Ett sådant förbud ska enligt huvudregeln förenas med vite. Den vanligaste formen av sanktion enligt marknadsföringslagen är dock att KO med stöd av 28 § marknadsföringslagen utfärdar förbuds- eller informationsförelägganden vid vite. Förelägganden är avsedda att användas i klara fall, som inte har principiellt intresse eller rör åtgärder av stor praktisk räckvidd. Enligt 15 kap. 4 § andra stycket spellagen

ska marknadsföringslagens regler, med undantag av 29–36 §§, även tillämpas om information som anges i 3 § (information om ålder och information till stödlinje) inte lämnas. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

9.10.2 Ett delat tillsynsansvar

Det delade tillsynsansvaret mellan Konsumentverket och Spelinspektionen var ingen nyhet vid spellagens ikraftträdande den 1 januari 2019. Den 1 januari 2017 infördes särskilda bestämmelser om marknadsföring av lotterier i den numera upphävda lotterilagen. Samtidigt infördes motsvarande hänvisning till marknadsföringslagen som numera återfinns i spellagen såvitt avser ageranden som strider mot kravet på måttfull marknadsföring och förbudet att rikta marknadsföring särskilt till barn och unga under 18 år. I förarbetena angavs att regeringen skulle tydliggöra att både Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) och Konsumentverket har ett tillsynsansvar för marknadsföringsbestämmelserna (prop. 2016/17:8 s. 38). Flera remissinstanser, däribland Lotteriinspektionen och Svenska Spel, framförde att ett delat tillsynsansvar skulle riskera att leda till en otydlig rollfördelning. Regeringen delade inte den farhågan och poängterade vikten av att tillsynen samordnas när flera myndigheter utövar tillsyn över samma verksamhet. Vidare konstaterades det att samordningen fungerat väl på andra områden där motsvarande dubbla tillsynsansvar finns. Regeringen förutsatte att de båda myndigheterna i den utsträckning som det behövdes skulle samordna sin tillsyn (prop. 2016/2017:8 s. 39).

I remissförfarandet av Spellicensutredningens betänkande ifrågasattes det delade tillsynsansvaret på nytt, bl.a. av Konsumentverket och Lotteriinspektionen. Regeringen hänvisade åter till att myndigheterna har att samordna tillsynen och att tillsynen enligt såväl de allmänna marknadsrättsliga bestämmelserna som de särskilda sektorsregleringarna bedömts fungera väl. Mot den bakgrunden ansågs inte det delade tillsynsansvaret behöva ändras (prop. 2017/18:220 s. 194).

I mars 2019 ingick Spelinspektionen och Konsumentverket en överenskommelse för att tydliggöra och samordna myndigheternas respektive ansvar vad gäller tillsynen över marknadsföringsbestäm-

melseerna. I överenskommelsen tydliggörs ansvarsfördelningen och informationsutbytet mellan myndigheterna. Enligt överenskommelsen har Konsumentverket det primära ansvaret för regelefterlevnad av 15 kap. 1–3 §§ spellagen, vilket är de bestämmelser som sanktioneras genom hänvisningar till marknadsföringslagen, medan Spelinspektionen har det primära ansvaret för regelefterlevnad av informationsskyldighet om spel (14 kap. 4 § spellagen), bonuserbjudanden (14 kap. 9 § spellagen) samt reglerna om sponsring i 15 kap. 5 § spellagen.

I överenskommelsen tydliggörs också att den omständigheten att Konsumentverket i sin tillsyn har fastslagit att ett spelbolag har brutit mot marknadsföringsreglerna inte hindrar Spelinspektionen från att ingripa med sanktioner kopplade till licensen. Enligt överenskommelsen ska Konsumentverket underrätta Spelinspektionen om samtliga tillsynsärenden som myndigheten inleder angående marknadsföringsreglerna i spellagen.

9.11 Sanktionssystemet

9.11.1 Spelinspektionens sanktionsmöjligheter

De sanktioner som Spelinspektionen kan använda sig av om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen regleras i 18 och 19 kap. spellagen. Spelinspektionen kan förelägga licenshavaren att vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas (18 kap. 12 §). Om det finns sannolika skäl för återkallelse av licensen får Spelinspektionen besluta om en interimistisk återkallelse (18 kap. 13 §). Om en licenshavare har fått en anmärkning eller varning enligt 18 kap. 12 § spellagen får Spelinspektionen besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift (19 kap. 10 §). Sanktionsavgiftens storlek ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret (19 kap. 13 §). När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått (19 kap. 15 §). Spelinspektionens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

9.11.2 Konsumentverkets sanktionsmöjligheter

Vid överträdelser av bestämmelser som sanktioneras genom hänvisningen till marknadsföringslagen i 15 kap. 4 § spellagen kan, som ovan nämnts, KO väcka talan om förbud eller ålägganden vid vite i Patent- och marknadsdomstolen (47 § marknadsföringslagen). Ett sådant yrkande kan framställas även interimistiskt, vilket innebär en begäran om att förbudet eller åläggandet ska gälla fram till dess att målet slutligt avgörs (se 23–27 och 47 §§ marknadsföringslagen). I fall som inte är av större vikt får KO meddela ett sådant föreläggande. Föreläggande ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. KO får bestämma att ett föreläggande ska gälla omedelbart (28 § marknadsföringslagen).

9.11.3 Skillnaden mellan Spelinspektionens och Konsumentverkets sanktionsmöjligheter

Spelinspektionen får, till skillnad från Konsumentverket/KO, alltid självständigt och som första instans besluta om ingripanden vid överträdelser. Spelinspektionen har också fler sanktionsalternativ att välja mellan än vad Konsumentverket har. Spelinspektionen får också besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift, som beroende på licenshavarens omsättning kan uppgå till mycket höga belopp. De sanktioner som Konsumentverket har att använda sig av är alla framåtsyftande, medan Spelinspektionen har tillgång till såväl framåtsyftande som bakåtsyftande (direktverkande) sanktioner. Den enda direktverkande sanktionen som står till buds för Konsumentverket enligt marknadsföringslagen vid överträdelser av marknadsföringsregler är marknadsstörningsavgiften. Överträdelser av spellagens marknadsföringsbestämmelser i 15 kap. är emellertid undantagna en sådan avgift.

9.11.4 Marknadsstörningsavgift

Marknadsstörningsavgift (29–36 §§ marknadsföringslagen) kan dömas ut vid uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av vissa närmare angivna bestämmelser i marknadsföringslagen och i annan lagstiftning (bl.a. 7 kap. 3 § alkohollagen [2010:1622] och 4 kap. 1 § 2 eller

3, 3 §, 4 § första stycket 2 eller 5 § 2 eller 3 lagen [2018:2088] om tobak och liknande produkter). Till skillnad från förbud och ålägganden vid vite kan marknadsstörningsavgiften dömas ut redan första gången en näringsidkare överträder någon av de bestämmelser som anges i 29 § marknadsföringslagen. Vid prövningen av om marknadsstörningsavgift ska åläggas ska det beaktas hur allvarlig överträdelsen är. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens art, varaktighet, omfattning och spridning (29 a § marknadsföringslagen). Att särskild hänsyn ska tas till de uppräknade omständigheterna utsluter inte att det kan finnas andra omständigheter som bör beaktas i det enskilda fallet vid bedömningen av om marknadsstörningsavgift ska dömas ut. Beloppsgränserna för marknadsstörningsavgiften höjdes år 2016. Marknadsstörningsavgiften ska bestämmas till lägst 10 000 kronor och högst tio miljoner kronor, dock högst tio procent av näringsidkarens årsomsättning under närmast föregående räkenskapsår i förhållande till överträdelsen (31 § marknadsföringslagen). När storleken på beloppet fastställs ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det (32 § marknadsföringslagen).

Det är KO som i första hand väcker talan om marknadsstörningsavgift. Om KO fattar beslut om att inte väcka talan, har enskilda näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av näringsidkare rätt att väcka sådan talan (48 § marknadsföringslagen). En talan om marknadsstörningsavgift väcks vid Patent- och marknadsdomstolen och kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (46 a § marknadsföringslagen och lag [2016:188] om patent- och marknadsdomstolar). En näringsidkare som döms att betala marknadsstörningsavgift får samtidigt förbjudas att vid vite fortsätta med den aktuella marknadsföringen. Med hänsyn till intresset av att undvika dubbla påföljder för en och samma överträdelse får dock marknadsstörningsavgift inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtenhet att följa ett åläggande som har meddelats vid vite med stöd av marknadsföringslagen (30 § marknadsföringslagen).

9.12 Överväganden och förslag

9.12.1 Bör Konsumentverket få tillgång till spellagens administrativa sanktioner?

Utredningens bedömning: Konsumentverket bör inte ges tillgång till spellagens administrativa sanktioner.

I förarbetena till spellagen framhålls att en effektiv tillsyn över spellagen är avgörande för att åstadkomma en sund och säker spelmarknad med konkurrens på lika villkor.⁵⁷ En förutsättning för en effektiv tillsyn är vidare att tillsynsmyndigheterna har ändamålsenliga sanktioner att använda sig av vid överträdelser.

Som framgått av redogörelsen ovan föreligger det stora skillnader mellan de sanktioner som Spelinspektionen respektive Konsumentverket kan använda sig av vid licenshavares överträdelser av spellagen. Det kan i vissa situationer förefalla skevt att överträdelser av bestämmelser som Spelinspektionen bedriver tillsyn över kan utmynna i beslut förenade med höga sanktionsavgifter medan överträdelser av någon av de paragrafer som Konsumentverket bedriver tillsyn över sanktioneras genom en förbudstalan i domstol. Det har för utredningen påpekats att det lagtekniskt saknas hinder mot att Spelinspektionen ingriper mot överträdelser av 15 kap. 1–3 §§ spellagen och att det därför borde övervägas om Konsumentverket borde kunna få tillgång till samma administrativa sanktioner i spellagen som Spelinspektionen har vid sin tillsyn.

Enligt utredningens bedömning vore en sådan lösning inte helt oproblematiske. En sådan lösning torde heller inte vara i enlighet med lagstiftarens intentioner vid tillkomsten av bestämmelsen eftersom den hänvisning till marknadsföringslagen som görs i 15 kap. 4 § spellagen indikerar att marknadsföringslagens regelverk bör gälla vid överträdelser av 15 kap. 1–3 §§ spellagen. Om Konsumentverket i stället skulle använda sig av spellagens sanktionsbestämmelser skulle besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En sådan ordning skulle därför kunna leda till parallella domstolsförfaranden avseende marknadsföringsreglerna. Om Konsumentverket skulle få tillgång till spellagens sanktioner skulle marknadsföringslagens regler om otillbörlig marknadsföring och hänvisningen till sanktio-

⁵⁷ Prop. 2017/18:220 s. 193.

nerna i marknadsföringslagen vidare riskera att sättas ur spel. Det finns enligt utredningens bedömning heller inte några skäl som direkt talar för att överträdelser av marknadsföringsreglerna på spelområdet skulle sanktioneras annorlunda än överträdelser av marknadsföringsregler i annan speciallagstiftning. En helhetsöversyn skulle i sådana fall behöva göras avseende Konsumentverkets sanktionsmöjligheter generellt, vilket inte låter sig göras inom ramen för detta utredningsuppdrag.

Det bör i stället övervägas om den i marknadsföringslagen direktverkande sanktionen marknadsstörningsavgift eller någon annan sanktion, bör kunna användas vid överträdelser av marknadsföringsbestämmelserna i spellagen.

9.12.2 Tidigare överväganden

Svenska Spel ansåg i sitt remissyttrande över promemorian ”Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen” (Ds 2015:4) att en överträdelse av marknadsföringsbestämmelserna i den gamla lotterilagen borde kunna sanktioneras med en marknadsstörningsavgift. Regeringen delade dock inte den bedömningen. I förarbetena konstaterades att en regel som vid överträdelse ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift måste vara tillräckligt tydlig. Vid bedömningen av om en viss marknadsföringsåtgärd är förenlig med kravet på måttfullhet ska en helhetsbedömning göras, vilket inrymmer ett visst mått av skönsmässighet. Mot den bakgrunden och med hänvisning till vad som gäller enligt regleringen på alkoholområdet ansåg regeringen att någon marknadsstörningsavgift inte skulle kunna tas ut med anledning av överträdelser av kravet på måttfull marknadsföring eller förbudet mot att rikta marknadsföring till barn och ungdomar (prop. 2016/17:8 s. 38).

I Konsumentverkets remissyttrande över Spellicensutredningens betänkande ansåg Konsumentverket att marknadsstörningsavgift bör kunna utgå vid överträdelse av bestämmelsen om måttfull marknadsföring. Som skäl härför anfördes att spelmarknaden är omfattande och särskilt klandervärda beteenden kan orsaka skada för många konsumenter och rubba förtroendet för hela marknaden. Vidare framhölls att det handlar om en produkt förknippad med riskproblematik. Icke måttfull marknadsföring som leder till överdrivet

spelande kan leda till stora negativa konsekvenser för såväl konsumenten själv som dennes anhöriga och i ett längre perspektiv även för samhället. Enligt Konsumentverket var det värt att beakta att avgiften är tänkt att användas för överträdelser av mer allvarlig art, där det bör ha stått klart för näringsidkaren att marknadsföringen strider mot kravet på måttfullhet. Även om en helhetsbedömning ska göras av marknadsföringen ansåg Konsumentverket att såväl omsorg om den nya spelmarknadens funktionssätt som folkhälsoskäl talade för att bestämmelsen om måttfull marknadsföring borde kunna ligga till grund för utdömande av marknadsstörningsavgift.

I propositionen till spellagen omnämns inte frågan, vilket kan tolkas som att regeringen stod fast vid sitt tidigare ställningstagande. Frågan är om det nu finns skäl att göra en annan bedömning än den som regeringen tidigare har gjort.

9.12.3 Bör någon bestämmelse i 15 kap. spellagen kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift?

Utredningens bedömning: Överträdelser av bestämmelsen om måttfull marknadsföring i 15 kap. 1 § spellagen ska inte kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

Utredningens förslag: Överträdelser av förbudet mot att skicka direktreklam till avstängda spelare enligt 15 kap. 2 § spellagen respektive det förbud som utredningen föreslår ska införas i 15 kap. 7 § spellagen ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift enligt 29 § marknadsföringslagen.

Bestämmelsen om måttfull marknadsföring i 15 kap. 1 § spellagen

Marknadsstörningsavgiften är en direktverkande sanktion för allvarliga överträdelser av det marknadsföringsrättsliga regelverket. Avgiften har en straffliknande karaktär. För att en regel ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift torde därför krävas att den är tillräckligt tydlig och precis. Utrymmet för bedömningar får inte vara för stort. Enbart det förhållandet att en bestämmelse ger ut-

rymme för bedömningar utesluter emellertid inte att en avgift kopplas till överträdelse av bestämmelsen. I marknadsföringslagen finns exempel på bestämmelser som ger utrymme för olika bedömningar men där marknadsstörningsavgift trots det kan dömas ut.

En överträdelse av måttfullhetskravet är i och för sig en allvarlig överträdelse. Frågan är dock om regeln är tillräckligt tydlig för att avgiftssanktionera densamma. Regeringen har i tidigare lagstiftningsarbete konstaterat att så inte är fallet eftersom det vid bedömningen av vad som utgör måttfull marknadsföring ingår ett visst mått av skönsmässighet. Utredningen delar denna bedömning. Inte heller inom andra områden som innehåller krav på måttfull eller särskilt måttfull marknadsföring är bestämmelserna kopplade till marknadsstörningsavgift. Bestämmelsen bör därför inte kopplas till sanktionen marknadsstörningsavgift i spellagen.

Bestämmelsen om förbud mot direktreklam i 15 kap. 2 § spellagen

Enligt 15 kap. 2 § spellagen är det förbjudet att rikta marknadsföring direkt till en spelare som har stängt av sig från spel. Bestämmelsen infördes eftersom det är angeläget att skydda enskilda personer med spelproblem från direktreklam. Hittills är cirka 58 000 personer avstängda i det nationella avstängningsregistret Spelpaus.se. Vem som helst får stänga av sig från spel och det går därmed inte att bedöma hur många av de avstängda som har spelproblem. Det får emellertid hållas för visst att majoriteten eller i vart fall ett mycket stort antal av de avstängda antingen har eller ligger i riskzonen för att ha ett problematiskt spelande. Forskningen visar att det är just personer inom dessa grupper som är särskilt känsliga och påverkas mest negativt av spelreklam. Att rikta direktreklam till avstängda spelare får därför anses utgöra ett sådant särskilt klandervärt beteende som motiverar att en starkare sanktion kopplas till lagregeln. Regeln är också tillräckligt tydlig för en sådan sanktion. Utredningen föreslår därför att sanktionen marknadsstörningsavgift kopplas till bestämmelsen i 15 kap. 2 § spellagen.

Den föreslagna bestämmelsen om förbud mot viss reklam i tv, radio och på videodelningsplattformar dagtid i 15 kap. 7 § spellagen

Den bestämmelse som utredningen föreslår i en ny paragraf, 15 kap. 7 § spellagen, syftar till att skydda folkhälsan. Primärt syftar den till att skydda barn och unga från exponering av reklam för sådana spelformer som är särskilt riskfyllda i beroendehänseende i särskilt påträngande medier. Inom alkohol- och tobaksområdet finns förbud mot kommersiella annonser i radio och tv, vilka är kopplade till sanktionen marknadsstörningsavgift. Som skäl för införandet av en avgiftssanktion för annonsförbudet mot alkoholreklam i radio och tv anfördes att förbudet avsåg ett särskilt klandervärt beteende och i förarbetena erinrades om att konsumtionen av alkoholhaltiga drycker inte skulle uppmuntras.

Enligt utredningens bedömning bör motsvarande resonemang kunna tillämpas avseende den nu föreslagna bestämmelsen om förbud dagtid mot vissa typer av spelreklam i särskilt påträngande medier. Barn och unga bör inte utsättas för en omfattande exponering av sådant högriskspel i särskilt påträngande kanaler, vilket kan leda till en normalisering av spelande för spel med hög risk för beroende. Ett agerande i strid mot förbudet utgör därför enligt utredningens bedömning ett klandervärt beteende som bör kunna sanktioneras med en särskild avgift. Utredningen bedömer också att bestämmelsen är tillräckligt tydlig för att kunna förenas med en sådan sanktion. Utredningen föreslår därför att sanktionen marknadsstörningsavgift kopplas till den av utredningen föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 7 § spellagen.

9.12.4 Behövs ändringar i sekretessregleringen för genomförandet av en effektivare tillsyn?

Utredningens bedömning: Genomförda ändringar i Spelpaus.se, som möjliggör för avstängda personer att göra ett utdrag från registret beträffande sin avstängningshistorik, bedöms vara tillräckliga för att Konsumentverket på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bedriva tillsyn över 15 kap. 2 § spellagen.

Som redogjorts för ovan har Konsumentverket det primära tillsynsansvaret över förbudet mot direktreklam till avstängda spelare i 15 kap. 2 § spellagen. Eftersom det rör sig om direktreklam är Konsumentverket vid sin tillsyn beroende av att konsumenterna inkommer med en anmälan om att hen mottagit direktreklam trots avstängning i självavstängningsregistret Spelpaus.se. För att kunna konstatera om en överträdelse av bestämmelsen skett krävs det att Konsumentverket kan säkerställa att konsumenten faktiskt var avstängd vid tidpunkten då reklamen skickades.

Efter omregleringen fanns det vissa problem för Konsumentverket att bedriva denna tillsyn då myndigheten inte har tillgång till Spelpaus.se, jfr 40 kap. 7 b § offentlighets- och sekretesslag enligt vilken det endast är Spelinspektionen som har sådan tillgång. Efter omregleringen kunde avstängda personer heller inte göra utdrag från registret som utvisade datum för avstängning osv. I ett tidigt stadium av utredningens arbete lyfte Konsumentverket därför frågan om sekretessregleringen avseende Spelpaus.se bör ses över för att möjliggöra för Konsumentverket att på ett mer effektivt sätt utöva tillsyn över efterlevnaden av förbudet mot direktreklam till avstängda spelare. Under våren 2020 gjorde emellertid Spelinspektionen förändringar i registret vilket innebär att avstängda personer numera kan göra ett utdrag som visar historiken kring avstängningen. Sekretessregleringen avseende uppgifter i Spelpaus.se syftar till att skydda den enskildes integritet.⁵⁸ Inskränkningar i detta skydd bör enligt utredningen inte göras annat än om det bedöms absolut nödvändigt. Det är utredningens bedömning att den förändring som gjorts i Spelpaus.se är tillräcklig för att Konsumentverket ska kunna bedriva en effektiv tillsyn av 15 kap. 2 § spellagen. Några förändringar i sekretessregleringen bedöms därför inte vara nödvändiga.

⁵⁸ Prop. 2017/18:220 s. 88.

10 Värdeautomater

10.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av bl.a. de spel som sker på värdeautomater. I direktiven anges att spel på värdeautomater minskar, medan kasinospel online ökar och att denna strukturella förändring innebär förändrade förutsättningar för skadeverkningarna av spel. Vidare anges att denna utveckling i förlängningen kan leda till att det inte längre kommer att vara lönsamt för Svenska Spel att tillhandahålla spel på värdeautomater vilket kan påverka utbudet av illegalt spel på automater och också skadeverkningarna av sådant spel.

Utredningen ska följaktligen:

- analysera hur det vikande intresset för spel på lagliga värdeautomater påverkar utbudet och skadeverkningarna av spel på värdeautomater, samt hur den utvecklingen förändrar förutsättningarna och formerna för att tillhandahålla sådant spel,
- överväga ytterligare åtgärder som vid behov kan vidtas för att minska skadeverkningarna av spel på värdeautomater,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

10.2 Värdeautomaters ställning på spelmarknaden

Historik och marknadsutveckling

Svenska Spel, tidigare AB Tipstjänst, har med stöd i spellagen, och tidigare den då gällande lotterilagen (1994:1000), tillhandahållit spel på värdeautomater sedan 1995.

I samband med införandet av en ny lotterilag 1994 beslutades att tillåta spel på värdeautomater. Som ett av skälen för införandet av värdeautomatspel angavs att det var angeläget att skapa så goda ekonomiska förutsättningar som möjligt för folkrörelserna och öppna möjligheter för dem att själva finansiera sin verksamhet.¹ I förarbetena angavs vidare att värdeautomater, med vilka avsågs sådana spelautomater som kan ge vinst bara i form av värdebevis, spelpolletter eller liknande, bör kunna tillåtas förutsatt att spelet på varje plats begränsas både när det gäller omfattning och tillgänglighet. Vidare poängterades vikten av att spelet utformas på ett sådant sätt att spelets förströelsekaraktär dominerar framför vinstaspekten och att risken för sociala skadeverkningar minimeras. Överskottet skulle enligt förarbetena främst gå till det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet. Det angavs att yrkesmässig idrotts- eller kulturutövning normalt inte borde finansieras med lotterimedel.² Värdeautomaterna fick inledningsvis bara ställas ut på hotell och restauranger med tillstånd till servering av alkohol. Skälet till detta var att det ansågs vara viktigt att automaterna är placerade på sådana ställen och i sådant antal att minsta möjliga missbruk och skadeverkningar uppstår. Det ansågs innebära en viss garanti för att verksamheten i lokalen bedrivs i ordnade former och av aktörer med vana att utöva ålderkontroller om alkoholtillstånd innehades.³

Regeringen beslutade för första gången den 15 juni 1995 att ge dåvarande AB Tipstjänst, nuvarande Svenska Spel, tillstånd att anordna spel på värdeautomater.⁴ Genom en ändring i lotterilagen 1999 öppnades upp för att tillhandahålla värdeautomatspel även i samband med bingospel. I förarbetena angavs som motivering att denna utvidgning ansågs försvarlig mot bakgrund av att man i samma

¹ Prop. 1993/94:182, s. 29.

² A. prop. s. 29–31.

³ A. prop. s. 31–32.

⁴ En utvärdering av verksamheten skulle enligt det första tillståndsbeslutet ske då 5 000 värdeautomater placerats ut. En sådan utvärdering har ännu inte redovisats.

lagstiftningsärendet förbjudit varuspelsautomater i samband med bingospel.⁵ Sedan 2009 går intäkter inte längre direkt från Svenska Spel till idrottsrörelsen. I kapitel 6 redogörs för hur det s.k. vinstdelningssystemet, som innebar att en fastställd del av spelöverskottet från Svenska Spel gick som bidrag till stöd för lokal barn- och ungdomsverksamhet inom idrottsrörelsen, ersattes av ett förhöjt statsanslag.

De värdeautomater som Svenska Spel tillhandahöll spel på var inledningsvis två olika spelautomater, en amerikansk och en kanadensisk. Spelet salufördes under varumärkena Jack Vegas och Miss Vegas. Jack Vegas stod på restauranger och Miss Vegas återfanns i bingohallar. Sedan år 2007 kallas spelautomaten Vegas oavsett om den står i en restaurang eller i en bingohall.

Införandet av spellagen innebar inte några avgörande ändrade förutsättningar för Svenska Spels tillhandahållande av värdeautomatspel på restauranger och i bingohallar jämfört med vad som gällt enligt lotterilagen. I samband med omregleringen bedömdes förekomsten av illegala spelautomater vara ringa till skillnad från situationen med onlinespel. Mot den bakgrunden ansågs det inte nödvändigt, såsom vid onlinespel, att släppa in kommersiella spelföretag för att åstadkomma en hög kanalisering inom värdeautomatspel. Detta, i kombination med att staten inom ett monopolsystem ansågs kunna ta andra hänsyn än rent kommersiella och exempelvis styra utbudet, låg till grund för beslutet att behålla det statliga monopolet för spel på värdeautomater (SOU 2017:30 s. 416 och prop. 2017/18:220 s. 112). Regeringen angav även att ensamrätten grundar sig i regeringens strategi för att uppnå bl.a. konsumentskyddets syften och att den ska förenas med en ägaravisning för att uppnå de samhällspolitiska målen om bl.a. ansvarsfullt spelande (prop. 2017/18:220 s. 270). Spelformen får därmed fortsatt bara tillhandahållas av ett statligt ägt bolag. I stället för regeringen är det dock efter omregleringen Spelinspektionen som prövar Svenska Spels ansökningar om licens för värdeautomatspel. Omregleringen medförde även att Svenska Spel, i likhet med andra licensierade spelbolag, är skyldig att betala spelskatt om 18 procent av nettospelsintäkterna. En redogörelse för gällande rätt finns i avsnitt 10.3.

Spelandet på Vegas-automater har minskat kraftigt under de senaste tio åren. Detta sammanfaller i tid med den kraftiga ökningen

⁵ Prop. 1998/99:80, s. 49.

av onlinebaserade spel. Mellan 2010 och 2019 har omsättningen på Vegas (efter avdragna vinster) minskat med cirka 63 procent. Antalet platser som automaterna är placerade på har under samma period minskat med 34 procent och det totala antalet Vegas-automater har minskat med 35 procent. Antalet spelare på Vegas-automater har minskat med cirka 75 procent mellan 2011 och 2018. Svenska Spel har dock angett att man 2019 sett ett trendbrott med ett något ökande antal kunder, vilket bolaget bedömer beror på införandet av nya typer av värdeautomater med BankID-inloggning och ett nytt spelsystem med bland annat nya spel.

Det minskande spelandet på värdeautomater har medfört att restaurangernas och bingohallarnas intäkter från sådant spel har minskat. Mellan 2010 och 2019 har restaurangernas intäkter från värdeautomatspel minskat med cirka 65 procent och bingohallarnas intäkter minskat med 62 procent. Utöver det minskade spelandet har framför allt bingohallarnas intäkter från spel på värdeautomater påverkats negativt av att Svenska Spel efter omregleringen betalar spelskatt vilket medfört att Svenska Spels avtal med bingohallarna har omförhandlats på så sätt att bingohallarnas andel av intäkterna har minskat jämfört med tidigare avtal.

Svenska Spels tillhandahållande av värdeautomatspel har ansetts hämma spelande på illegala spelautomater (SOU 2017:30 s. 30). Antalet tips till Spelinspektionen om illegala spelautomater har minskat drastiskt under de senaste åren, från 55 stycken 2016 och 29 stycken 2017 till 10 stycken 2018. För år 2019 saknas uppgifter om antalet tips, men enligt Spelinspektionen fortsätter antalet tips att minska. Minskningen av tips om illegala spelautomater kan vara en indikation på att antalet illegala spelautomater på marknaden har minskat. Om en sådan minskning har skett beror det sannolikt på en rad olika omständigheter. En förklaring är sannolikt den ökade tillgängligheten till onlinespel. Vidare har Spelinspektionen under flera år fram till omregleringen bedrivit ett aktivt arbete mot illegala spelautomater och det har kommit flera fällande domar för innehav av sådana spelautomater. Uppgifter från Spelinspektionen till utredningen gör gällande att en av de två dominerande aktörerna på den illegala automatspelsmarknaden i stort sett har försvunnit i samband med införandet av spellagen. Den aktör som återstår, som tidigare mest ställde ut spelautomater i föreningslokaler och svartklubbar, uppges ha blivit lite synligare men inte helt ersatt den aktör som

försvann. Detta kan, menar myndigheten, tyda på en minskning av antalet illegala spelautomater på marknaden. Någon omfattande kartläggning av illegala spelautomater har dock inte gjorts sedan 2012 och Svenska Spel har påpekat att det kan finnas ett mörkertal.

Värdeautomater och spelproblem

Värdeautomatspel anses vid sidan av kasinospel höra till de spelformer som från spelberoendesynpunkt är bland de mest riskfyllda. Skälet till det är att dessa automater har en inneboende hög beroendepotential (snabbhet, relativt hög tillgänglighet, repetitivt spelande med möjlighet till ny insats i nära anslutning till den föregående). För att minska skadeverkningarna har möjligheterna att tillhandahålla spel på värdeautomater på olika sätt begränsats. En sådan begränsning är att endast ett statligt ägt bolag får tillhandahålla spelen. Vidare gäller särskilda begränsningar av antalet automater som får ställas ut samt vilka insatser och vinster som får förekomma (se nedan under avsnitt 6.3, rubriken Spelförordningen).

I takt med att onlinespelen har ökat och spelandet på värdeautomater har minskat, har också antalet rapporterade fall av spelproblem kopplat till värdeautomater minskat. Av dem som kontaktat Stödlinjen har andelen som angett Vegas som primär problemspelform minskat 2012 till 2018 från 24 procent till 3 procent.⁶ År 2019 hade dock andelen ökat till 9 procent.⁷

Svenska Spel har genom åren vidtagit åtgärder för att stärka skyddet för spelaren. I juni 2014 införde Svenska Spel obligatorisk registrering av allt spel hos bolaget – oavsett om spelet läggs online, i butik eller på värdeautomater (med undantag för köp av fysiska lotter i butik och spel hos Casino Cosmopol). Genom registrering av spel i alla försäljningskanaler ges kunden möjlighet att se och kontrollera sitt spelande. Svenska Spel rapporterar att bolaget haft knappt 331 500 individanpassade kontakter⁸ med spelare som spelat på Vegas under första halvåret 2020 i syfte att skapa reflektion och ett sunt spelbeteende, varav drygt 2 100 utgjordes av omsorgskontakter

⁶ Stödlinjens årsrapport 2018, s. 27.

⁷ Stödlinjens årsrapport 2019, s. 15. Det bör noteras att antalet individer som ingår i underlaget till rapporterna för både 2018 och 2019 var förhållandevis litet, 253 personer 2018 och 146 personer 2019.

⁸ Antingen automatiska via exempelvis pop-up-meddelanden på spelskärmen eller personlig kontakt via brev eller telefon.

via telefon eller brev. Av de spelare som mottog en omsorgskontakt via telefon under perioden minskade 79 procent sitt spelande med sammanlagt 68,8 procent. Under 2019 och 2020 har Svenska Spel bytt ut samtliga Vegas-automater till nya automater som möjliggör för andra former av spelansvarsåtgärder. De nya automaterna ger bland annat spelaren möjlighet att ta del av en bild av hur riskfyllt hen spelar samt tips om vad spelaren kan göra för att minska riskerna för att få spelproblem. Vid varje ny inloggning ser spelaren också hur denne har spelat i tid och pengar de senaste 12 månaderna. Med de nya åtgärderna som delvis bygger på nya krav i lagstiftningen och ägaranvisning, och som vidare bland annat inkluderar direktlänkar till självtest, sätta gränser och möjligheten till självavstängning, information vid inloggning om spenderade pengar de senaste 12 månaderna, varierade spelansvarsmeddelanden vid olika intervaller samt omsorgssamtal till spelare som uppvisar riskbeteenden, har Svenska Spel uppgett för utredningen att de bedömer att det spelansvar som i dag finns i anslutning till spel på värdeautomater är världsledande.⁹

Svenska Spel har uppgett för utredningen att bolaget hade drygt 100 000 kunder som spelade på värdeautomater 2019. Trots den kraftiga nedgången i omsättning de senaste åren, har Svenska Spel noterat ett trendbrott 2019 gällande antalet spelare, som i stället har ökat. Detta pekar enligt Svenska Spel på att utvecklingen nu går mot att fler spelar för mindre pengar och att de nya Vegas-automaterna och spelansvarsåtgärderna därmed gett önskad effekt.

Sedan den 1 januari 2019 är det obligatoriskt för spelarna att ange förlustgräns per dag, vecka och månad vid spel på värdeautomater. Enligt Svenska Spel var år 2019 den vanligaste veckogränsen som angavs 10 000 kronor, följt av 5 000 kronor och 1 000 kronor. Av de spelare som slog i en gräns slog den största andelen i dagsgränsen.

10.3 Gällande rätt

Spellagen

I 5 kap. spellagen regleras spel som är förbehållna staten. Enligt 5 kap. 1 § spellagen får licens för statligt spel ges för att tillhandahålla spel på värdeautomater. Av 5 kap. 2 § spellagen framgår att licens

⁹ Uppgifter från Svenska Spel den 14 november 2019.

endast får ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag, samt att den som har licens enligt 5 kap. 1 § inte samtidigt får ha licens enligt 6–10 kap. spellagen. Med *värdeautomat* avses enligt 2 kap. 3 § 21 spellagen en automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spel-polletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat på andra platser än på ett kasino (Vegas) får enligt 5 kap. 7 § spellagen ges om:

1. Spelet tillhandahålls i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller i samband med bingo,
2. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,
3. värdeautomaten kan kontrolleras genom elektroniska kommunikationsmedel,
4. värdeautomaten förses med licenshavarens namn eller något annat kännetecken,
5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för, och
6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas.

När det gäller värdeautomater som är placerade i bingohallar får avkastningen inte vara högre än avkastningen på det bingospel som bedrivs i bingohallen (5 kap. 8 § spellagen).

I 14 kap. spellagen finns föreskrifter om spelansvar, såsom omsorgsplikt (1 §), åldersgräns (2–3 §§), information (4 §) och utformning av spel (5 §). Vid spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7–8 §§ spellagen ska en förlustgräns anges (7 §). Vidare följer av 14 kap. 9 § spellagen att en licenshavare endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel får erbjuda eller lämna bonus.

Restaurangen/bingohallen (spelplatsen) där värdeautomaterna är utplacerade är inte part i förhållande till Spelinspektionen. Det är Svenska Spel som ansöker om licens för att tillhandahålla spel på värdeautomater. Restauranger och bingohallar där värdeautomatspel tillhandahålls kan dock utgöra sådana spelombud som enligt 11 kap.

2 § spellagen ska registreras hos Spelinspektionen. Spelombud definieras i 2 kap. 3 § 16 spellagen som *den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster*. Det är Svenska Spel som anmäler till Spelinspektionen vilka ombud bolaget vill använda och inger handlingar som visar att dessa är lämpliga. Lämpliga ombud ska sedan registreras hos tillsynsmyndigheten.

Spelförordningen

Antalet värdeautomater i Sverige på andra platser än ett kasino får enligt 3 kap. 7 § spelförordningen uppgå till högst 7 500 varav högst 500 får placeras på platser där det tillhandahålls bingo. Vidare föreskrivs i 3 kap. 8 § spelförordningen att värdet av en insats på ett spel på en värdeautomat på andra platser än på ett kasino får uppgå till högst 1/7 000 prisbasbelopp (cirka 6,8 kronor år 2020). Värdet av en vinst från ett sådant spel får uppgå till högst 100 gånger värdet av insatsen i spelet. Under licenstiden ska värdet av vinsterna från spel på värdeautomaterna på andra platser än ett kasino motsvara minst 85 procent av värdet av insatserna i sådant spel under samma tid, enligt 3 kap. 9 § spelförordningen.

Med avkastning på spel enligt 5 kap. 8 § spellagen avses enligt 3 kap. 10 § spelförordningen den ersättning som tillfaller den som tillhandahåller bingospelet enligt överenskommelse med den som tillhandahåller värdeautomatspelet.

Innan en ansökning om licens att tillhandahålla spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino beviljas ska, enligt 3 kap. 11 § spelförordningen, den kommun där spelet ska tillhandahållas ges tillfälle att yttra sig över ansökan.

Enligt 11 kap. 4 § spelförordningen ska vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino en spelare ange om inloggningstiden ska begränsas. Om spelaren väljer att begränsa sin inloggningstid ska spelaren även ange hur lång denna tid ska vara.

Tillfällig förordning om spelansvarsåtgärder

Under våren 2020 infördes en förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Syftet med förordningen var att stärka skyddet för spelarna och motverka

förekomsten av problemspelande. De tillfälliga åtgärderna trädde i kraft den 2 juli 2020 och upphör att gälla vid utgången av 2020.

I fråga om värdeautomater innehåller den tillfälliga förordningen föreskrifter om en på förhand bestämd förlustgräns, en övre gräns för inloggningstid samt begränsningar av värdet av en bonus.

Förlustgränsen regleras i 4 § tillfälliga förordningen och stadgar att förlustgränsen enligt 14 kap. 7 § spellagen får uppgå till högst 5 000 kronor per vecka.

Begränsningar i inloggningstiden framgår av 5 § tillfälliga förordningen. Vid värdeautomatspel på andra platser än på ett kasino ska spelaren ange en övre gräns för sin inloggningstid per dag, vecka och månad. Om en spelare väljer att förkorta en inloggningstid som har begränsats ska ändringen börja gälla omedelbart. Om spelaren däremot väljer att förlänga inloggningstiden ska ändringen börja gälla vid nästa månadsskifte, dock tidigast efter 72 timmar.

Licenshavaren ska enligt 6 § tillfälliga förordningen säkerställa att angivna gränser i 4–5 §§ samma förordning inte kan överskridas.

Slutligen stadgas om bonuserbjudanden i 7 § tillfälliga förordningen att värdet av en bonus enligt 14 kap. 9 § spellagen hos en licenshavare som tillhandahåller spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino enligt 5 kap. 1 § spellagen, får uppgå till högst 100 kronor.¹⁰

Spelinspektionens föreskrifter

I Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spel på kasino och värdeautomatspel (LIFS 2018:9) finns föreskrifter avseende värdeautomater. Bland annat framgår av 3 kap. 1 § LIFS 2018:9 att en värdeautomat får vara placerad på en restaurang under förutsättning att omsättningen från serveringsutrymmet av restaurangverksamheten uppgår till minst 1 000 000 kronor per år. Enligt 3 kap. 3 § LIFS 2018:9 får omsättningen av värdeautomatspelet på spelplatsen inte, efter utbetalda vinster på värdeautomatspelet, överstiga spelplatsens omsättning från serveringsutrymmet på restaurangen. Spel på värdeautomater får tillhandahållas under den tid då spelplatsens serverings-

¹⁰ Den 11 november 2020 skickades en remiss ut om förlängd giltighet av den tillfälliga regleringen (Fi2020/04385). I remissen föreslås att regleringen ska gälla till utgången av juni 2021.

tillstånd gäller, övriga tider ska värdeautomaten vara avstängd enligt 3 kap. 5 § LIFS 2018:9.

Avseende värdeautomater som är placerad i en bingohall får spel endast tillhandahållas i samband med bingospelet samt en timme före respektive efter de tider bingospelet pågår enligt 3 kap. 8 § LIFS 2018:9.

Ägaranvisning

Staten har, i egenskap av ägare, beslutat om särskilda ägaranvisningar för Svenska Spel avseende de spelformer som är förbehållna staten, d.v.s. bland annat spel på värdeautomater.¹¹ Svenska Spel ska enligt ägaranvisningen för dessa spel iaktta särskild måttfullhet avseende marknadsföringen och, utöver vad som gäller enligt lagstiftningen avseende omsorgsplikt, följa utvecklingen av problem relaterade till överdrivet spelande och vidta åtgärder för att motverka dessa. Avseende värdeautomater anges att Svenska Spel genom uppsökande verksamhet ska söka personlig kontakt och därtill kopplade effektmätningar med alla kunder med en genomsnittlig förlust om 10 000 kronor eller mer under en månad samt kunder i åldersgruppen 18–24 år med en genomsnittlig förlust om 5 000 kronor eller mer under en månad, och som inte har stängt av sig från spel hos Svenska Spel. Bolaget ska sträva efter att genomföra omsorgssamtal per telefon med samtliga kunder inom urvalsgruppen, varvid fokus ska ligga på kunder i åldern 18–24 år. De kunder som inte nås via telefon ska sökas skriftligen. Utfallet ska redovisas i bolagets årsredovisning. Uppföljning av utfallet ska ske vid regelbundna ägardialoger mellan företrädare för ägaren och bolaget där utfallet gentemot målen diskuteras, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. I de fall ett bolag inte når målen kan ägaren begära en plan från bolaget på åtgärder att vidta.

¹¹ Ägaranvisning för AB Svenska Spel, antagna vid bolagsstämma den 28 april 2020.

10.4 Internationell utblick

Norge

År 2003 beslutade Stortinget att ge Norsk Tipping ensamrätt att tillhandahålla spel på värdeautomater i Norge. Bakgrunden till beslutet var den oroande ökningen av personer med spelproblem relaterade till värdeautomater och de privata tillhandahållarnas ovilja att gå med på skärpta regler. Vid den tiden var spelautomater det största spelet i Norge och stod för 45 procent av den reglerade spelmarknaden. Med en nettoomsättning på 5,3 miljarder norska kronor var värdeautomatmarknaden lika stor som alla Norsk Tippings och Norsk Rikstotos spel tillsammans. Juridiska förtydliganden om värdeautomatreformen tog tid, och det var först 2007 som Högsta domstolen i Norge beslutade att Norsk Tipping kunde ha ensamrätt att tillhandahålla spel på värdeautomater. Andra värdeautomater förbjöds från och med den 1 juli 2007. Strax därefter godkändes reglerna för Norsk Tippings värdeautomatspel ”Multix” och de första värdeautomaterna utplacerades 2008. Under 2010 gjordes en motsvarande ändring för värdeautomater i bingohallar, så kallade ”Belago”.¹²

Samtidigt som Norsk Tipping fick ensamrätt att erbjuda spel på värdeautomater fastställdes en tillfällig reglering på grundval av lagen om spel, som gav ideella och humanitära organisationer ersättning för förlusten av värdeautomatsintäkter. Systemet utgjorde grunden för ett fast subventionsprogram som infördes 2009 där det i författning föreskrevs att 18 procent av Norsk Tippings vinster skulle fördelas till ideella och humanitära organisationer.¹³

Under det sista kvartalet 2019 var 2 367 Multix-automater och 1 629 Belago-automater utplacerade i Norge. Multix finns i kiosker, bensinstationer, pubar, barer och kaféer över hela landet, medan Belago finns i bingohallar. Både Multix och Belago har maximala beloppsgränser (per dag och per månad) för förluster. Dessutom måste alla spelare logga in på sitt unika spelarkonto och alla vinster går direkt in på kontot.¹⁴ För Belago är den högsta möjliga gränsen för förluster 900 norska kronor per dag och 4 400 norska kronor per

¹² Uppgifter till utredningen från norska Kulturdepartementet den 4 augusti 2020.

¹³ Lov om pengespill m.v. (pengespilloven).

¹⁴ Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019, Universitetet i Bergen (April 2020), s. 15.

månad.¹⁵ För Multix är den högsta möjliga gränsen för förluster 650 norska kronor per dag och 2 700 norska kronor per månad.¹⁶ Sedan 2016 gäller också, enligt beslut från regeringen, att högsta förlustgräns per månad för en spelares sammanlagda spel hos Norsk Tipping får vara 20 000 kronor. En undersökning som presenterades i april 2020 visade bland annat att 82,2 procent av de som spelar på Belago definieras som måttliga riskspelare eller problemspelare. För Multix är andelen 34,5 procent.¹⁷ År 2015 nämndes Norsk Tippings Terminal Games i 7–9 procent av samtalen till hjälplinjen (Multix 7 procent och Belago 2 procent).¹⁸

Danmark

I Danmark är spel på värdeautomater inte förbehållet staten utan får tillhandahållas av alla aktörer som uppfyller föreskrivna krav för licens. Värdeautomatspel får tillhandahållas i spelhallar och på restauranger med alkoholtillstånd.¹⁹ Insatsen per spel får inte överstiga 1 dansk krona och vinsten i ett spel får inte överstiga 600 danska kronor.²⁰

År 2018 uppgick nettoomsättningen för spel på värdeautomater i Danmark till 1 406 miljoner danska kronor, vilket motsvarar 14 procent av den totala danska spelmarknaden. Det var 81 miljoner mindre än 2017, vilket motsvarar en minskning med 5,4 procent. Värdeautomatspel i spelhallar stod för 1 087 miljoner av omsättningen medan restauranger stod för resterande 320 miljoner. Sedan 2014 har den totala årliga nettoomsättningen sjunkit med 141 miljoner danska kronor. År 2018 fanns omkring 24 700 värdeautomater i Danmark, fördelade på 2 659 spelplatser varav 1 449 var spelhallar och 1 510 restauranger. Totalt fanns 323 licenshavare för spel på värdeautomater. Både antalet värdeautomater, spelplatser och licenshavare har minskat sedan 2015.²¹

¹⁵ www.norsk-tipping.no/belago/spilleregler.

¹⁶ www.norsk-tipping.no/multix/spilleregler.

¹⁷ Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019, Universitetet i Bergen (April 2020), s. 58.

¹⁸ Uppgifter till utredningen från norska Kulturdepartementet den 28 augusti 2020.

¹⁹ Artikel 18 lov om spil.

²⁰ 4 kap. 9 och 10 §§ bekendtgørelse om gevinstgivende spilleautomater.

²¹ Spillemyndigheden årsberetning 2018, s. 62 och 63.

Finland

I Finland får endast det statligt ägda bolaget Veikkaus Ab tillhandahålla spel på värdeautomater. Sådant spel tillhandahålls dels i butiker, kiosker, restauranger m.fl. (så kallade utplacerade automater), dels på kasinon och i spelsalar. Spelreglerna för automaterna beror på var de är placerade och skiljer sig således mellan utplacerade värdeautomater och värdeautomater vid kasino och i spelsalar. För utplacerade värdeautomater tillämpas till exempel striktare regler avseende insatser och vinster.

Eftersom Finland ännu inte infört obligatorisk identifiering vid spel på värdeautomater, saknas detaljerad information för spelandets utveckling. Generellt sett har dock spelandet på värdeautomater minskat de senaste åren, och man bedömer även att det kommer att minska ytterligare i och med att den obligatoriska identifieringen för utplacerade värdeautomater träder i kraft år 2022.²²

Det maximala antalet värdeautomater som får finnas i Finland regleras genom statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel. Avseende utplacerade automater får sammanlagt högst 18 600 värdeautomater utplaceras. För särskilda spelsalar är gränsen 3 900 värdeautomater.

Insättningar och vinster regleras genom Inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningspel 1045/2020. Den högsta insatsen i spelsalar och i andra offentliga utrymmen, där åldersgränsen för inträde är 18 år, är två euro. Den sammanlagda storleken på insatser som kan satsas under en spelrunda i dessa utrymmen är åtta euro.

I propositionen från 2018 som gällde obligatorisk identifiering, angavs att värdeautomatspelandet var den mest betydande spelformen när det kommer till spelproblem.²³ Statistik för 2019 visar dock att värdeautomatspel på andra platser än på kasino kommer först på sjätte plats när det gäller andelen risk- eller problemspelare per spelform. Spelformer med störst andel risk- och problemspelare 2019 var fysiska kasinon, kasinospel online och poker online.²⁴

Den vanligaste orsaken till spelproblem hos dem som vänt sig till Peluuris, den finska motsvarigheten till Stödlinjen, har genom åren varit värdeautomatspel, online eller fysiskt, med andra spel långt

²² Uppgifter till utredningen från det finska inrikesministeriet den 2 juli 2020.

²³ Ibid.

²⁴ Gambling and problem gambling – Finnish Gambling 2019, Statistical report 9/2020, s. 11.

efter i statistiken. År 2019 var penningautomatspel antingen online eller vid spelplatser (43% online och 40% fysiskt) det främsta problemet i 83 procent av kontakterna. För första gången gick därmed automatspel online förbi de fysiska automaterna som främsta problemspelform.²⁵

10.5 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Förlustgränsen vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino ska få uppgå till högst 5 000 kronor per vecka.

Utredningens bedömning: Regeringen bör följa upp och utvärdera effekterna av förlustgränsen efter en viss tid för att kunna ta ställning till om gränsen bör sänkas.

Spelinspektionen bör ges i uppdrag att utreda om licensgivningen för spel på värdeautomater på andra platser än ett kasino samt landbaserat kommersiellt spel bör justeras för att minska den administrativa bördan.

Vid sidan av onlinespel anses värdeautomatspel tillhöra de mest riskfyllda spelformerna på spelmarknaden. Enligt direktiven ska utredningen analysera hur det vikande intresset för spel på lagliga värdeautomater påverkar utbudet och skadeverkningarna av spel på värdeautomater samt hur den utvecklingen förändrar förutsättningarna och formerna för att tillhandahålla sådant spel. Det korta svaret på den frågan är att spel på värdeautomater sjunker utan att rapporter inkommer om att illegala automater ökar. Utifrån statistik från Stödlinjen kan konstateras att värdeautomatspel utgör en allt mindre andel av problembilden på spelmarknaden. Samtidigt är det fortfarande en riskfylld spelform för de omkring 100 000 svenskar²⁶ som fortfarande spelar på värdeautomater. I ljuset av detta är det naturligt att staten ställer sig frågan huruvida sådant spel bör fortsatt vara tillåtet i samma form som i nuläget. I debatten har röster hörts som

²⁵ Peluuri vuosiraportti 2019.

²⁶ Uppgift från Svenska Spel avseende antalet Vegas-spelare 2019.

vill förbjuda värdeautomatspel, särskilt från den sida som företräder spelberoende.

Har då värdeautomaterna fortsatt en roll att spela på spelmarknaden? En fråga i det avseendet är om tillhandahållandet av sådant spel är nödvändigt för att stänga ute illegalt spel genom att kanalisera spelandet till lagliga alternativ. Även om förekomsten av illegala spelautomater, liksom lagligt automatspel, har minskat de senaste åren, finns uppenbarligen fortsatt en efterfrågan för sådant spel. Mot den bakgrunden går det enligt utredningen inte att utesluta att förekomsten av illegala automater på nytt skulle öka om lagliga alternativ skulle försvinna. Utredningen kan också konstatera att Svenska Spels spelansvarsåtgärder vid värdeautomatspel har stärkts under senare år, bland annat men inte bara till följd av skärpt reglering, vilket kan göra att skillnaderna i spelarskydd mellan lagligt värdeautomatspel och spel på illegala spelautomater kan tänkas vara ännu större i nuläget jämfört med tidigare. Behovet av att kanalisera de kvarvarande automatspelarna till lagliga alternativ bedöms därför ur ett spelarskyddsperspektiv vara relevant än i dag. Det går inte heller att bortse från att värdeautomatspelet fortsatt medför viktiga, om än vikande, intäkter för restaurangnäringen och bingohallarna.

Det har även ifrågasatts om den nuvarande koppling mellan spel på värdeautomater och serveringstillstånd enligt alkohollagen bör finnas kvar. Detta inte minst mot bakgrund av studier som visar samband mellan riskabla alkoholvanor och olika grader av spelproblem. Enligt befolkningsundersökningen Swelogs 2018 är andelen med riskabla alkoholvanor stigande med ökande grad av spelproblem. Snarare än att serveringstillstånd ska utgöra en förutsättning för att få ställa ut värdeautomater, menar vissa därför att värdeautomater inte bör få finnas i miljöer där alkoholkonsumtion är tillåten. Utredningen har inte några principiella invändningar mot att värdeautomaterna placeras på andra platser än restaurangmiljöer. Om värdeautomaterna i stället placeras i särskilda spelhallar blir dock automatspelet huvudsyftet med verksamheten till skillnad från i dag, när spelet endast får utgöra ett komplement till den huvudsakliga restaurang- eller bingoverksamheten. Det är tveksamt om detta skulle leda till ett minskat problemspelande. I stället är det utredningens bedömning att fokus bör fästas vid skärpta spelansvarsåtgärder för att minska skadeverkningarna vid spel på värdeautomater.

I samband med införandet av den tillfälliga regleringen våren 2020, som bland annat innebär att den högsta förlustgränsen vid spel på värdeautomater ska vara 5 000 kronor per vecka, anförde Svenska Spel att förlustgränsen skulle minska intäkterna till restauranger och bingohallar från sådant spel med cirka 16,5 miljoner kronor 2020. I Svenska Spels delårsrapport för det tredje kvartalet 2020 beräknar bolaget att den obligatoriska förlustgränsen kommer att innebära cirka 16–17 miljoner kronor i minskade nettospelintäkter under fjärde kvartalet 2020. Det betyder att en inte obetydlig andel av omsättningen från värdeautomaterna innan den tillfälliga regleringen härörde från spelares förluster som övergick 5 000 kronor per vecka.

Den medicinska fakulteten vid Lunds universitetet framförde i samband med införandet av den tillfälliga regleringen att begränsningar av summor eller tid sannolikt är mest relevant för de spelformer som mest tydligt utmärks av kontrollförlust och beroenderisk²⁷.

Den tillfälliga regleringen, som även innebär en motsvarande insättningsgräns om 5 000 kronor per vecka vid kommersiellt onlinespel, upphör att gälla vid utgången av 2020.²⁸ Den tillfälliga regleringen har motiverats med hänvisning till de särskilda risker som följer av spridningen av Covid-19. Enligt utredningen kan det dock med rätta ifrågasättas om det bör vara möjligt även efter den tillfälliga regleringens utgång för spelare att förlora mer än 5 000 kronor i veckan på en spelform som staten har ensamrätt att tillhandahålla. 5 000 kronor i veckan är givetvis långt mycket mer än vad många har råd att göra av med på spel, och ett sådant tak för förluster bör ses som ett komplement till andra spelansvarsåtgärder enligt gällande regler och ägardirektiv som ska vidtas från det att en spelare registrerar sig och börjar spela, och som ska utgå från en individuell bedömning av spelaren.

Det går att anföra argument mot att införa en reglerad högsta förlustgräns just för värdeautomater, exempelvis huruvida det är lämpligt att begränsa en spelform på det sättet men inte andra spelformer som kan sägas ha motsvarande risknivå, exempelvis kommersiellt onlinespel. En viktig skillnad mellan värdeautomater och kommersiellt onlinespel är dock att staten har monopol att tillhand-

²⁷ Lunds universitet (Medicinska fakulteten), Remissvar – Promemoria Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/01934/OU).

²⁸ Den 11 november 2020 skickades en remiss ut om förlängd giltighet av den tillfälliga regleringen (Fi2020/04385). I remissen föreslås att regleringen ska gälla till utgången av juni 2021.

hålla den förstnämnda spelformen. Monopolställningen möjliggör, och förutsätter sannolikt för att kunna motiveras EU-rättsligt, att andra hänsyn tas vid reglering och styrning av sådant spel jämfört med spel som är konkurrensutsatt. De befintliga begränsningarna av antalet värdeautomater som får finnas, insats- och vinstbegränsningarna samt de särskilda ägaranvisningarna som gäller vid Svenska Spels tillhandahållande av monopolspelformerna är exempel på sådana särskilda hänsyn som tas redan i dag. Utredningen anser därför att det inte finns några hinder mot att reglera just värdeautomater mer långtgående än andra konkurrensutsatta spelformer med motsvarande risknivå.

Svenska Spel har invänt att en obligatorisk förlustgräns vid spel på värdeautomater riskerar att leda till att spelare som slår i gränsen går vidare till annat spel med hög risk såsom onlinekasino. Det går naturligtvis inte att utesluta att vissa spelare som slår i en förlustgräns väljer att fortsätta spela på andra spelformer. Erfarenheter från Norge, där Norsk Tipping har haft en obligatorisk högsta förlustgräns om 20 000 norska kronor per månad sedan 2016, indikerar dock att en stor majoritet av högriskspelarna inte fortsätter att spela på annat håll när de slagit i gränsen. I en studie som bygger på intervjuer med 2 352 personer som spelat hos Norsk Tipping svarade 71 procent av de rödklassificerade spelarna enligt riskklassificeringssystemet Playscan, att de inte fortsätter att spela när de nått förlustgränsen.²⁹ Studien bygger på självskattningar vilket kan inverka på resultatet. Å andra sidan gäller Norsk Tippings förlustgräns den sammanlagda förlusten vid samtliga bolagets spel, dvs. även onlinespel där tillgången till motsvarande spelerbjudanden från andra aktörer än Norsk Tipping torde vara större än vid enbart fysiska spelformer som värdeautomatspel.

Svenska Spel har till utredningen även framfört att de ser en risk, om en förlustgräns skulle gälla just för värdeautomatspel, att spelare i stället i ökad utsträckning övergår till spel på så kallade restaurangkasinon, det vill säga landbaserat kommersiellt spel enligt 9 kap. spelagen. Svenska Spel har i det avseendet framhållit att restaurangkasinon efter omregleringen har tillåtits ha högre insats- och vinstnivåer än före omregleringen och trots det fortsatt är undantagna från kravet om registrering vid spel. Det är Spelinspektionen som

²⁹ Auer, M., Reiestad, S.H. & Griffiths, M.D. Global Limit Setting as a Responsible Gambling Tool: What Do Players Think?. *Int J Ment Health Addiction* 18, 14–26 (2020).

har regeringens bemyndigande att helt eller delvis undanta vissa speltjänster från kravet på registrering (16 kap. 8 § spellagen). Möjligheten att meddela sådana undantag har delvis sin grund i EU:s fjärde penningtvättsdirektiv³⁰ och bör enligt regeringen endast komma i fråga i de fall då riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms som låga, exempelvis vid köp av fysiska lotter (prop. 2017/18:220, s. 141). Spelinspektionen har också omfattande bemyndiganden att meddela föreskrifter om de spelansvarsåtgärder som myndigheten anser nödvändiga (16 kap. 10 § spelförordningen). Utredningen anser att Spelinspektionen, för det fall restaurangkasinospel i nuvarande form bedöms medföra oacceptabla risker ur penningtväts- eller spelansvarsperspektiv, bör hantera detta inom ramen för dessa bemyndiganden. Utredningen bedömer däremot inte att förekomsten av restaurangkasinospel utgör ett hållbart argument mot att införa spelansvarskrav för värdeautomater.

Svenska Spel har gjort gällande att en reglerad förlustgräns vid spel på värdeautomater, men inte vid spel på exempelvis onlinekasino, skulle vara oproportionerlig i förhållande till syftet och därmed vara i strid med näringsfriheten i 2 kap. 17 § regeringsformen och EU:s regler om fri tjänsterörlighet (artikel 56 FEUF). Utredningen ställer sig frågande till om den grundlagsstadgade näringsfriheten verkligen är tänkt att skydda staten när den uppträder som enskild. Snarare förefaller den ta sikte på skydda enskilda som bedriver näring (1993/94:117 s. 50 ff.). Alldeles oavsett slår utredningens förslag lika för alla aktörer som tillhandahåller värdeautomatspel på restauranger och i bingohallar, och är därmed generell till sin utformning även om den de facto endast träffar en aktör på grund av den monopolreglering som gäller vid sådant spel. Förslaget kan således inte anses ha som syfte att enbart gynna vissa personer eller företag. De skillnader som genom förslaget görs mellan olika spelformer kan, som angetts ovan, motiveras av de olika förutsättningar som omgärdar dessa. Utredningen bedömer därför att förslaget inte strider mot näringsfriheten. När det gäller EU:s regler om fri tjänsterörlighet finns, såvitt utredningen kan bedöma, inget som stödjer tolkningen att dessa regler skulle hindra en medlemsstat från att be-

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

gränsa ett inhemskt statligt ägt bolags tillhandahållande av en tjänst som bedrivs inom ramen för ett monopol. Som anförts ovan torde EU-rätten snarast förutsätta att andra hänsyn tas vid reglering och styrning av spel som endast får tillhandahållas av ett statligt ägt bolag jämfört med spel som är konkurrensutsatt.

Utredningen ser inte anledning att ifrågasätta Svenska Spels påstående om att konsumentskyddet i samband med spel på värdeautomater har stärkts på senare år, bland annat till följd av skärpt reglering, nya tekniska möjligheter och ett ambitiöst spelansvarsarbete från bolagets sida. Den utveckling som Svenska Spel vittnat om i fråga om värdeautomatspelande, med allt fler spelare som spelar för mindre belopp, bör också innebära att de omsättningsmässigt negativa effekterna av en obligatorisk förlustgräns begränsas. Sammantaget bedömer utredningen att förlustgränsen för spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino bör få uppgå till högst 5 000 kronor per vecka, och att en bestämmelse om detta bör föras in i spelförordningen. 5 000 kronor är en högt satt gräns. Regeringen bör därför följa upp och utvärdera effekterna av förlustgränsen efter en viss tid för att kunna ta ställning till om gränsen bör sänkas.

Licensgivningen vid värdeautomatspel

2019 hade Svenska Spel beviljats 1 459 licenser för spel på restauranger och 61 licenser för spel i bingohallar. Spelinspektionen har framhållit att modellen med licensprövning för enskilda spelplatser, inklusive remissförfarande med berörd kommun, är onödigt administrativt betungande både för myndigheten och för Svenska Spel. God ordning är ett krav för att en restaurang ska erhålla serveringstillstånd (3 kap. 5 § alkohollagen [2010:1622]). Det finns en koppling mellan kraven för speltillstånd och serveringstillstånd på så sätt att serveringstillståndet anses utgöra en viss garanti för att verksamheten i lokalen är seriös och drivs på ett från ordningssynpunkt godtagbart sätt (prop. 1993/94:182 s. 35). Remissförfarandet med kommunen har i praktiken handlat om en kontroll av om serveringstillstånd verkligen finns. Vissa kommuner svarar i remissförfarandet att de inte är intresserade av att yttra sig och väldigt få kommuner motsätter sig utplacering. Även om en kommun skulle motsätta sig utplaceringen med hänvisning till att det inte råder god ordning har Spelinspektionen

konstaterat att det är svårt att beakta ett sådant påstående om det fortfarande finns ett gällande serveringstillstånd. Spelinspektionen har uppskattat att en ändrad modell, som i stället för licensförfarande bygger på att Svenska Spel på förhand ska anmäla enskilda utplaceringar till Spelinspektionen, skulle frigöra en årsarbetskraft som i stället kan användas för tillsyn. Även Svenska Spel har i kontakter med utredningen förordat en sådan modell och bedömer att det skulle göra processen mer effektiv utan att ge avkall på säkerhet eller spelansvar. Utredningen gör följande bedömning i frågan.

Omregleringen innebär i huvudsak inga ändringar i förhållande till vad som gällde enligt lotterilagen i fråga om spel på värdeautomater. Även om fokus vid omregleringen riktades mot andra spelformer, särskilt onlinespel, framhölls att frågan om tillhandahållande av värdeautomatspel behöver utredas vidare (prop. 2017/18:220 s. 115). Det är därför inte orimligt att se över reglerna som omgärdar just värdeautomatspel.

Nuvarande modell, som innebär att Svenska Spel söker licens för varje spelställe, har som nämnts kritiserats både av bolaget och Spelinspektionen för att medföra onödig administration och kräva resurser hos myndigheten som annars skulle kunna användas för att bedriva tillsyn. Den enskilda spelplatsen, det vill säga restaurangen eller bingohallen, är inte part i förhållande till Spelinspektionen. Det är Svenska Spel som ansöker om licens för att tillhandahålla spel på respektive spelplats, enligt 5 kap. 7 § spellagen, och som ska visa att förutsättningarna för licens är uppfyllda. De övergripande förutsättningarna för licens följer av 4 kap. spellagen. Dessa förutsättningar har dock prövats redan i samband med Svenska Spels ansökan om övergripande licens att tillhandahålla spel på värdeautomater enligt 5 kap. 1 § spellagen. Den nuvarande modellen innebär att Spelinspektionen ska göra en fullständig prövning av Svenska Spels förutsättningar för licens, inklusive lämplighetsprövning av bolagets ledning, i samband med varje licensansökan. Det kan enligt utredningen ifrågasättas om det förfarandet är nödvändigt och ändamålsenligt. När det gäller de specifika förutsättningarna för licens att tillhandahålla värdeautomatspel på restauranger eller i bingohallar (5 kap. 7 §), förefaller det främst vara kravet på serveringstillstånd för restauranger samt kravet på god ordning som är möjliga för myndigheten att kontrollera på förhand. Om licenskravet för enskilda spelplatser slopas, skulle uppfyllelsen i stället kunna prövas av Spelinspektionen först i samband med tillsyn.

Frågan är om någon annan modell än den nuvarande skulle vara mer lämplig utifrån regleringens syften och ur resurssynpunkt. Avseende värdeautomatspel på restauranger förefaller kravet på serveringstillstånd utgöra en viss garanti för att det råder god ordning på platsen. Det är svårt att se att nuvarande licensprövning som innebär att Spelinspektionen ska inhämta yttrande från den kommun som utfärdat ett gällande serveringstillstånd skulle kunna föranleda ett avslag med hänvisning till ordningsproblem. Även om licens erhållits är det licenshavarens ansvar att se till att villkoren för licens är uppfyllda under licenstiden. Uppfyllelsen kan kontrolleras av Spelinspektionen genom tillsyn. Det går att tänka sig situationer där Spelinspektionen bedömer att ordningen på spelplatsen inte är tillräckligt god för att tillhandahållande av spel ska vara tillåten trots serveringstillstånd. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om information från Polismyndigheten skulle ge skäl att ifrågasätta om god ordning råder. Sådan information kan därmed ligga till grund för tillsynsåtgärder från Spelinspektionen.

Avseende värdeautomatspel i bingohallar är situationen en annan. Serveringstillstånd är ingen förutsättning för licens att tillhandahålla sådant spel i en bingohall. Däremot ska den som tillhandahåller bingospel ha licens enligt spellagen för det. Det innebär bland annat att verksamheten ska ha bedömts lämplig att tillhandahålla spel (4 kap. 1 § spellagen). Även om Spelinspektionen vid en ändrad ordning för licensgivning av värdeautomatspel inte skulle förhandspröva bingohallen som spelplats innebär licensgivningen av den som tillhandahåller bingospel en förhandsprövning av lämpligheten att tillhandahålla spel där. Sammantaget bedömer utredningen att det finns skäl att överväga en annan modell än den nuvarande, som bedöms vara onödigt betungande och inte förefaller vara ändamålsenlig i förhållande till syftet.

Spelinspektionen har framfört att ett lämpligt alternativ till licenskrav skulle kunna vara att licenshavare, det vill säga Svenska Spel, ska anmäla spelställen till myndigheten. Utredningen konstaterar att en sådan ordning skulle flytta fokus från förhandskontroll från Spelinspektionen till spelbolagets egna ansvar och kontroll i efterhand av Spelinspektionen. Frågan är komplex och inbegriper nödvändiga överväganden om likabehandling i förhållande till andra spelformer och hur det kan säkerställas att en ny modell inte försämrar skyddet mot spelets skadeverkningar. En sådan analys bör utöver licensgivningen av spel på värdeautomater även omfatta licensgivningen för landbaserat kommersiellt spel som är utformad på ett liknande sätt, även om spelen

skiljer sig åt på flera viktiga sätt. Utredningen har inte haft möjlighet, och inte heller ett tydligt uppdrag, att utreda dessa frågor närmare. Med hänsyn till frågornas art bedömer utredningen att Spelinspektionen bör ges i uppdrag att utreda dem och vid behov föreslå lämpliga justeringar i regleringen.

11 Andra åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

11.1 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv anges att skadeverkningar av spel som anses farliga bör följas närmare än andra spel. Vidare konstateras i direktiven att spel på värdeautomater minskar, medan kasinospel online ökar, samt att denna strukturella förändring innebär förändrade förutsättningar för skadeverkningarna av spel. Mot den bakgrunden ska utredningen bland annat överväga ytterligare åtgärder som vid behov kan vidtas för att minska skadeverkningarna av spel, särskilt kasinospel online och spel på värdeautomater. Utredningens överväganden avseende spel på värdeautomater finns i kapitel 10. I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden gällande onlinespel.

11.2 Gällande rätt

Spellagens spelansvarsbestämmelser anges huvudsakligen i 14 kap. spellagen. Bland annat regleras att det vid onlinespel ska vara obligatoriskt för varje spelare att ange hur stora insättningar som kan göras. Vid spel på värdeautomater ska i stället en förlustgräns anges (14 kap. 7 §). I förarbetena anges som motiv till regleringen att spelaren genom gränssättningar ska ges överblick av och möjlighet att fatta aktiva beslut om sitt spelande. Närmare bestämmelser om insättnings- och förlustgränser finns i spelförordningen (11 kap. 3–5 §§). Gränserna ska anges per dag, vecka och månad. Om en spelare vill sänka en gräns ska det gälla omedelbart. En höjning ska dock gälla tidigast efter 72 timmar. Licenshavaren är skyldig att säkerställa att angivna gränser inte kan överskridas. I Spelinspektionens föreskrifter anges att sätta gränser ska gälla för alla spelkonton som en spelare

har hos en licenshavare (8 § LIFS 2018:2). Den regeln är relevant när en licenshavare tillhandahåller spel genom olika varumärken.

Reglerna om gränssättning har koppling till omsorgsplikten som anges i spellagen (14 kap. 1 §). Omsorgsplikten innebär bl.a. en skyldighet för licenshavare att på individnivå motverka överdrivet spelande genom att vidta olika former av spelansvarsåtgärder. Det finns ingen lagreglerad gräns för vad som utgör överdrivet spelande. Det ska i stället avgöras från fall till fall med hänsyn bl.a. till spelarens uppsatta gränser och förändrade spelbeteenden (prop. 2017/18:220 s. 322). I spelförordningen finns i 11 kap. 5 § en uttrycklig koppling mellan gränssättning och omsorgsplikten. Där anges att om en spelare höjer en gräns eller sätter en högre insättningsgräns än 10 000 kronor per månad, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt. Vidare innehåller spellagen konsumentskyddande bestämmelser om bland annat förbud mot att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel (14 kap. 8 §) och att erbjuda bonus annat än vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel (14 kap. 9 §). Licenshavarna är också skyldiga att hindra spelare från att spela som har stängt av sig från spel antingen hos licenshavaren eller från allt licensierat spel genom det centrala självavstängningsregistret (14 kap. 11 och 12 §§).

Under våren 2020 infördes en förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Syftet med förordningen var att stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande. De tillfälliga åtgärderna trädde i kraft den 2 juli 2020 och upphör att gälla vid utgången av 2020. De tillfälliga begränsningarna riktas mot spel på värdeautomater och kommersiellt onlinespel och innebär i fråga om kommersiellt onlinespel bl.a. att den hösta tillåtna insättningsgränsen per vecka ska vara 5 000 kronor och att det ska vara obligatoriskt för spelare att sätta gränser för speltid. Vidare stadgas att värdet av en bonus får uppgå till högst 100 kronor.¹

Spelinspektionen har sedan omregleringen bedrivit en aktiv tillsyn med särskilt fokus på de spelansvarsrelaterade delarna i regleringen. Under 2019 inledde Spelinspektionen drygt 60 tillsynsärenden avseende kommersiellt onlinespel och vadhållning varav många ledde till beslut om sanktionsavgifter. I ett ärende beslutades om att

¹ Den 11 november 2020 skickades en remiss ut om förlängd giltighet av den tillfälliga regleringen (Fi2020/04385). I remissen föreslås att regleringen ska gälla till utgången av juni 2021.

licensen skulle återkallas. Ärendena har bland annat gällt tolkningen av omsorgsplikten, bonusregleringen och skyldigheten att kontrollera mot självavstängningsregistret. Flera av dessa ärenden är fortfarande föremål för prövning i domstol. Under 2020 har Spelinspektionen per den 19 oktober 2020 inlett 124 tillsynsärenden mot spelbolag. Även Konsumentverket har bedrivit omfattande tillsyn avseende licenshavarnas marknadsföring och dess förenlighet med spellagen, vilket redogjorts för i kapitel 9.

11.3 Några utgångspunkter

Spellagen har bara varit i kraft i knappt två och det är för tidigt att dra några slutsatser om lagens effekter när det kommer till att minska de negativa skadeverkningarna av spel. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att årligen och fram t.o.m. 2022 följa upp och utvärdera omregleringen. I Statskontorets utvärderingsrapport avseende 2019, det första året med den nya regleringen, anges att det finns tecken på att spelproblem i befolkningen kan ha minskat. Detta baserat framför allt på att antalet personer som vänt sig till Stödlinjen minskat 2019 jämfört med föregående år samt Spelinspektionens intervjustudie Allmänheten om spel 2019 där en minskande andel av de svarande jämfört med tidigare år angett att de spelat för mycket under det senaste året. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det saknas data för 2019 som primärt mäter spelproblem.² Ett viktigt underlag för att bedöma effekterna för folkhälsan är Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swedish longitudinal gambling study (Swelogs) som senast utfördes 2018. Statskontorets förhoppning är att Folkhälsomyndigheten ska ges i uppdrag av regeringen att utföra en ny Swelog-undersökning 2021, en undersökning som i så fall skulle utgöra en viktig del i Statskontorets kommande redovisningar.

Vissa effekter ur ett folkhälsoperspektiv kan dock redan konstateras. Cirka 58 000 personer hade i november 2020 valt att via Spelpaus.se stänga av sig från allt spel som kräver registrering. I en nordisk jämförelse är det en hög siffra. 75 procent av de avstängda var män. Statistiken säger dock inget om vilka motiven till avstängningen har varit. En indikator för spelarskyddet är också den uppnådda kanaliseringen, dvs. hur stor andel av svenska konsumenters

² Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3 (2020:8), s. 79 f.

spelande som sker inom den reglerade marknaden. Det är endast vid sådant spel som spellagens skyddsregler i form av exempelvis möjlighet till självavstängning, omsorgsplikt och gränssättning gäller. Kanaliseringsaspekten berörs närmare i kapitel 7.

Som framgår ovan har Spelinspektionen och Konsumentverket sedan omregleringen bedrivit en aktiv tillsyn över efterlevnaden av spellagen. Flera ärenden är fortfarande föremål för prövning i domstol. Spellagen är en ramlag och spelregleringen innehåller därför omfattande bemyndiganden till Spelinspektionen att föreskriva om mer preciserade regler samt ge vägledning som ännu inte fullt ut utnyttjats. När det gäller omsorgsplikten (14 kap. 1 § spellagen) har Spelinspektionen påbörjat ett arbete som syftar till att tydliggöra myndighetens bedömning och ge stöd och vägledning till licenshavarna avseende kraven gällande omsorgsplikt. Det betyder att spelregleringens konsumentskyddande bestämmelser fortfarande är under utveckling.

11.4 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Spelinspektionen bör fortsätta arbetet med att skapa ökad tydlighet avseende vad som krävs av licenshavarna vid tillämpning av omsorgsplikten.

I utredningens kontakter med olika aktörer, bland annat spelberedningsföreningar, forskare och myndigheter, har flera förslag för att stärka de konsumentskyddande bestämmelserna i spellagen lyfts. Dessa har bl.a. handlat om att

- spelares angivna gränser vid spel (14 kap. 7 §) bör gälla allt licensierat spel i stället för, som i dag, endast hos licenshavaren där gränsen satts,
- satta gränser inte bara bör gälla vid onlinespel utan även vid spel som sker via fysiska ombud,
- gränsen för en spelares insättningar till ett spelkonto högst ska få uppgå till en viss summa,
- licenshavare bör vara förbjudna att samarbeta med kreditföretag,

- licenshavare bör vara skyldiga att ge rådgivning vid storvinster, och
- tydliggöra licenshavarnas omsorgslikt.

Utredningen har bedömt att det har varit särskilt angeläget att överväga justeringar av reglerna om gränssättning. Det går att ifrågasätta om nuvarande ordningen, som möjliggör för spelare att fortsätta att spela hos andra licenshavare eller via fysiska ombud trots att den egna satta gränsen är uppnådd, i tillräcklig grad erbjuder ett skydd för spelare som vill begränsa sitt spelande. Utredningen kan dock konstatera att sådana justeringar är komplicerade att göra. Spelinspektionen har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningarna för att hindra att spelare ska kunna kringgå satta gränser. Spelinspektionen framhåller att ett nationellt register, som är en förutsättning för att satta gränser ska kunna gälla vid spel hos samtliga licenshavare, skulle innefatta stora mängder känslig information. Införandet av ett sådant register skulle enligt myndigheten förutsätta en noggrann konsekvensanalys och analys av dess förenlighet med våra grundlagar och internationella förpliktelser. Införandet av ett sådant register skulle ta åtminstone omkring tre år och kräva betydande resurser för myndigheten. Enligt Spelinspektionen bör i första hand alternativa åtgärder övervägas, framför allt att tydliggöra licenshavarnas omsorgsplikt.³

Även frågan om gränser vid spel genom fysiska ombud är komplex. För närvarande är det inga andra bolag än Svenska Spel och ATG som erbjuder vadhållning genom fysiska ombud. Spelandet hos ombud skiljer sig från spel online på så sätt att spelandet inte är kopplat till en spelares spelkonto. Spelandet hos ombud sker kontant eller med kort. Det går alltså inte att sätta in medel på sitt spelkonto via ombud och inte heller betala hos ett ombud med medel från ett spelkonto. Däremot har ombudet en skyldighet att göra en avstämning mot det centrala självavstängningsregistret innan spelandet kan påbörjas. Eventuella vinster betalas ut till spelaren kontant eller via insättning på konto i enlighet med spelföretagens allmänna

³ Spelinspektionens rapport Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU), s. 22 f.

villkor.⁴ Att låta ombudsspel omfattas av insättningsgränser på motsvarande sätt som vid onlinespel skulle innebära en del tekniska utmaningar och kostnader. Sådana förändringar skulle givetvis anses nödvändiga om det skulle krävas för att säkerställa ett fullgott konsumentskydd. Det har under utredningsarbetet inte framkommit någonting som tyder på att en spelares satta gränser för onlinespel i dagsläget kringgås på så vis att en spelare efter att ha slagit i sin gräns fortsätter sitt spelande hos ombud. Om ombudsspelet skulle kopplas till en spelares spelkonto finns såvitt utredningen kan bedöma också en risk att eventuella vinster inte plockas ut som i dag sker vid ombudsspel, utan behålls på spelkontot för att användas som insats vid nya spel. Det är enligt utredningen således inte självklart att det skulle vara en önskad förändring utifrån målet att minska skadeverkningarna från spel. Det bör i sammanhanget framhållas att spelandet hos ombud givetvis omfattas av licenshavarens omsorgsplikt. Det kan enligt utredningens bedömning finnas skäl att överväga ytterligare vägledning, genom föreskrifter eller i annan form, avseende hur omsorgsplikten ska iakttas vid tillhandahållande av spel genom ombud.

I samband med beredningen av spellagen ifrågasatte vissa remissinstanser, däribland Lunds Universitets medicinska fakultet, lämpligheten i att spelare obegränsat kan sätta hur höga insättningsgränser som helst. Regeringen har också med hänvisning till de ökade riskerna på spelmarknaden som spridningen av sjukdomen covid-19 medfört, beslutat att införa en tillfällig begränsning av möjligheten att sätta in pengar på ett spelkonto vid kommersiellt onlinespel. Utredningen har i kapitel 10 föreslagit att den högsta förlustgränsen vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino ska få vara 5 000 kronor i veckan. Utredningen bedömer dock att det inte vore lämpligt att i det här skedet införa någon permanent begränsning av hur höga insättningsgränser ska få vara vid onlinespel. Ett sådant förslag bör åtminstone föregås av en analys av vad de tillfälliga åtgärderna lett till i fråga om bland annat kanalisering och minskat problemspelande, vilket inte har varit möjligt för den här utredningen att göra. Det kan också, som vissa remissinstanser förordade vid beredningen av den tillfälliga regleringen,

⁴ Hos Svenska Spel utbetalas en eventuell ombudsvinst som kunden inte hämtar ut hos ombud eller i bank till spelarens spelkonto efter 30 dagar om det inte finns något bankkonto registrerat. Detta utgör en garanti för att kunden inte ska gå miste om sin vinst. I övrigt finns ingen koppling mellan en kunds spelkonto och spel hos ombud.

finnas skäl att i eventuella överväganden om permanenta begränsningar även närmare analysera vilka spelformer dessa bör gälla och om de bör avse insättnings- eller förlustgräns.

Ett stort problem när det gäller spelberoende är de ekonomiska svårigheter som den drabbade kan hamna i genom överdrivet spelande. I en relativt ny studie har forskare vid Lunds universitet studerat sambandet mellan problematiskt spelande och överskuldssättning.⁵ Av rapporten kan utläsas att kreditgivning i samband med spelproblem är ytterst problematiskt. Trots kreditförbudet i spelagen (14 kap. 8 §), förekommer det att licenshavare erbjuder spel på kredit genom samarbete med kreditjänster som Zimpler. Om denna företeelse faller under kreditförbudet i spellagen är inte helt tydligt. Utredningen erfar att frågan har varit under övervägande inom Spelinspektionen och att någon form av ställningstagande från myndigheten kan vara att vänta. Det bedöms lämpligt att invänta klargöranden avseende gällande rätt innan eventuella överväganden om lagändring görs. I detta sammanhang bör nämnas att ett annat stort problem för spelare med spelberoende är de stora möjligheter som finns att ta olika former av snabbblån där kreditprövningen kan vara bristfällig och räntorna höga. Att se över regleringen kring snabbblån ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag och behöver därför hanteras i annan ordning.

Från Spelberoendes riksförbund har det upplysts att en vanlig inledning på ett spelberoende är en storvinst. En storvinst kan således sätta spelaren i en situation som denne har svårt att hantera och en storvinst kan också leda till ett ökat spelande i syfte att återupprepa vinsten. Ett sätt att minska känsligheten för storvinnare att falla in i ett beroende efter sin storvinst kan vara att vinnaren erbjuds ekonomisk rådgivning. Detta är något som vissa licenshavare redan erbjuder men som inte är obligatoriskt enligt spellagstiftningen. Utredningen bedömer att det finns skäl att överväga att göra sådan rådgivning obligatorisk. Dock bedömer utredningen att den typen av krav bör regleras på föreskriftsnivå snarare än genom lag eller förordning och att vidare överväganden bör göras av Spelinspektionen inom ramen för myndighetens föreskriftsarbete.

Licenshavarnas omsorgsplikt som regleras i 14 kap. 1 § spellagen är allmänt hållen och anger att licenshavaren ska säkerställa att

⁵ Anders Håkansson, Högriskspel på nätet och skuldsättning i befolkningen: relation till spelform och psykisk ohälsa (2020).

sociala och hälsomässiga hänsyn iaktas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det. Detta ska bland annat ske genom fortlöpande kontroll av spelbeteende. Spelinspektionen har bemyndigats att utfärda föreskrifter för att fylla ut bestämmelsen. Omsorgsplikten har lyfts fram av många som kanske den viktigaste bestämmelsen i spellagen för att minska skadeverkningarna från spel. Samtidigt är den sannolikt en av de bestämmelser i spellagen som medför störst utmaningar i tillämpningen. Detta inte minst med hänsyn till att spelbolag är vinstdrivande företag och varje spelansvarsåtgärd åtminstone på kort sikt kan anses medföra ett inkomstbortfall för företaget. Efter samtal med forskare bedömer utredningen att en mycket viktig uppgift för Spelinspektionen nu, vid sidan av arbetet med att stänga ute olicensierat spel, bör vara att skapa ökad tydlighet avseende vad som krävs av licenshavarna vid tillämpning av omsorgsplikten.

Del IV

Andra åtgärder som kan stärka omregleringen

12 Inledning

12.1 Några utgångspunkter för utredningens överväganden

Omregleringen av spelmarknaden har varit genomgripande och komplex. Ett stort antal faktorer påverkar hur väl den uppnår sina syften. I samband med omregleringen gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen (Fi2018/0123/OU). Statskontoret ska redovisa arbetet vid sammanlagt fem tillfällen under perioden 2018–2022. I direktiven till denna utredning anges att det, bl.a. till följd av vad som kommer fram i Statskontorets uppföljning av omregleringen av spelmarknaden, kan uppstå behov av att genomföra ändringar i spelregleringen. Utredningen har därför getts möjlighet att överväga och lämna förslag till andra åtgärder som behövs för att stärka genomförandet av omregleringen av spelmarknaden.

Utredningen har från olika aktörer mottagit ett flertal förslag på frågor som skulle kunna rymmas inom denna utredningspunkt. Det har inte varit möjligt för utredningen att utreda alla dessa förslag. Viktiga utgångspunkter för utredningens urval av förslag att utreda i denna del har varit vad som framkommit i Statskontorets utvärderingsrapporter, viktiga tillämpningsproblem som Spelinspektionen lyft fram samt ärenden som regeringen under utredningstiden har överlämnat till utredningen.

13 Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

13.1 Behovet av att kunna följa utvecklingen på spelmarknaden

Spelmarknaden är komplex och påverkas av flera olika faktorer. Redan i Spellicensutredningens betänkande, som låg till grund för spelreformen, framhölls därför behovet av att noga följa utvecklingen på spelmarknaden för att vid behov kunna vidta nödvändiga åtgärder (SOU 2017:30, s. 325). Detta poängterades också av regeringen i samband med omregleringen av spelmarknaden (prop. 2017:18:220 s. 277).

Statens olika intressen på spelområdet framgår av det riksdagsbundna målet för politikområdet.

Målet för området är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll, som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet. (Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94).

För att säkerställa att dessa mål uppnås behöver riksdag, regering och berörda myndigheter ha tillgång till tillförlitliga underlag. I avslutning till omregleringen gav regeringen i uppdrag till Statskontoret att årligen fram till 2022 följa upp och utvärdera omregleringen (Fi2018/01523/OU). Regeringen har vidare gett Spelinspektionen i permanent uppgift att bland annat följa och informera regeringen om utvecklingen på spelmarknaden samt belysa skillnader mellan kvinnors och mäns spelande. Myndigheten ska vidare verka för en sund och säker utveckling inom tillsynsområdet och vid behov vidta eller föreslå åtgärder (2 § förordningen [2018:1476] med instruktion för Spelinspektionen).

I anslutning till omregleringen har flera forskningsprojekt initierats med fokus på utvecklingen på spelområdet. Ett sådant exempel är programmet Möta utmaningar och minska spelproblem (REGAPS) inom Stockholms universitet som innefattar fem olika forskningsområden och ska pågå under perioden 1 januari 2017–31 december 2022.

Trots den vilja och förväntan som onekligen fanns i samband med spelreformen att följa utvecklingen på spelmarknaden, anser många att det i dag saknas tillräckliga förutsättningar för att göra det. Vid utredningens möten med bland annat Statskontoret och Spelinspektionen har bristen på statistik om spelmarknaden framhållits som ett problem. Dessa har efterfrågat utökade möjligheter att inhämta uppgifter från marknaden för att förbättra förmågan att följa utvecklingen. I en rapport till regeringen den 18 maj 2020 skriver Spelinspektionen att avsaknaden av en skyldighet för licenshavare att lämna uppgifter till Spelinspektionen för andra ändamål än tillsyn, riskerar att göra myndighetens analyser, åtgärder och prioriteringar bristfälliga. Myndigheten anser därför att en lagstadgad skyldighet för licenshavare att lämna uppgifter till Spelinspektionen avseende utvecklingen på spelmarknaden är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag.¹ Även företrädare för Statskontoret har poängterat vikten av att Spelinspektionen ges större tillgång till uppgifter om utvecklingen av spelmarknaden.

13.2 Gällande rätt

I spellagen (2018:1138) finns bestämmelser om hur Spelinspektionen i vissa fall får begära in uppgifter från licenshavare. Enligt 18 kap. 4 § 2 spellagen, har inspektionen rätt att få de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Vidare har Spelinspektionen, med stöd av bemyndigande i 21 kap. 2 § 1 spellagen, meddelat föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in till myndigheten i samband med en ansökan om licens enligt spellagen eller om ändring av en licens. Någon skyldighet för licenshavare att lämna uppgifter för andra ändamål än Spelinspektionens licensprövning respektive tillsyn finns däremot inte i spellagen.

¹ Spelinspektionen, Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset, Delrapport 1 (20Si1184).

13.3 Spellicensutredningens förslag

I sitt förslag till ny spelreglering föreslog Spellicensutredningen (SOU 2017:30) att Lotteriinspektionen, nuvarande Spelinspektionen, skulle få relativt långtgående befogenheter att behandla personuppgifter. Bland annat föreslogs att myndigheten skulle få behandla personuppgifter för att framställa statistik för ärendehandläggning samt planering, uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten, och för att skapa underlag för forskningsprojekt om spelproblem. De sistnämnda uppgifterna skulle också få lämnas ut till forskningsprojekt om spelproblem, förutsatt att såväl forskningen som behandlingen av uppgifterna godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, och att forskningen bedrivs av en myndighet. Spellicensutredningen föreslog dock ingen skyldighet för spelbolag att lämna uppgifter till myndigheten för statistik- eller forskningsändamål.

Den del av Spellicensutredningens förslag som avsåg behandling av personuppgifter föranledde kritik från Datainspektionen. Bland annat ansåg Datainspektionen att utredningen inte tydliggjort vilka ändamål som Spelinspektionens respektive spelbolagens personuppgiftsbehandling skulle avse, samt vilka konsekvenser för den personliga integriteten behandlingen skulle medföra.

Mot bakgrund av bland annat Datainspektionens kritik valde regeringen att precisera och snäva in bestämmelserna om personuppgiftsbehandling (prop. 2017/18:220, s. 173). Exempelvis togs inte Spellicensutredningens förslag om att Spelinspektionen skulle få behandla personuppgifter för statistik- och forskningsändamål in i den nya spelagen. I likhet med Spellicensutredningens betänkande innehöll inte regeringens proposition någon bestämmelse som möjliggör för Spelinspektionen att begära in uppgifter från licenshavare för statistikändamål.

13.4 Några myndigheters anknytande uppdrag samt arbetet med att utveckla ett nationellt uppföljningssystem på spelområdet

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har enligt instruktion i uppgift att ansvara för uppföljning av befolkningens hälsa och för sektorsövergripande uppföljning av utvecklingen av folkhälsans bestämningsfaktorer med utgångspunkt i folkhälsopolitikens målområden samt utvärdera insatser och metoder inom folkhälsoarbetet. Vidare ska myndigheten svara för kunskapsuppbyggnad inom sitt ansvarsområde, förse regeringen och statliga myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag inom sitt ansvarsområde samt identifiera, analysera och förmedla för ansvarsområdet relevant kunskap till berörda samhällssektorer. Myndigheten ska också framställa statistik inom folkhälsoområdet och främja tillgång till sådan statistik (2 och 3 §§ förordningen [2013:1020] med instruktion för Folkhälsomyndigheten).

Folkhälsomyndigheten har genom olika regeringsbeslut getts i uppdrag att stödja det förebyggande arbetet mot spelproblem på lokal, regional och nationell nivå och att samordna det förebyggande arbetet på nationell nivå. Myndigheten genomför datainsamlingar inom området spel om pengar i framför allt två sammanhang. Genom befolkningsstudien Swedish longitudinal gambling study (Swelogs) som myndigheten genomför i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB), samt genom den nationella folkhälsoenkäten, Hälsa på lika villkor, som även den genomförs i samarbete med SCB. Swelogs genomförs enbart i samband med riktade uppdrag från regeringen till skillnad från den nationella folkhälsoenkäten som myndigheten genomför fortlöpande.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten tar fram statistik inom olika områden, bland annat för att öka kunskapen om överskuld sättning. Myndigheten har bland annat tillgång till register med indirekt koppling till spelskulder. Kronofogdemyndigheten har beviljat medel för forskning om högriskspel på nätet och skuldsättning. Satsningen är

ett led i myndighetens arbete med att motverka överskuldssättning och ekonomiskt utanförskap.

Konsumentverket

Konsumentverket har tillsammans med Spelinspektionen tillsynsansvar för marknadsföringen av spel. Konsumentverket har även i uppgift att bland annat tillgängliggöra information och vägledning om konsumenters rättigheter, bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv samt genom utbildning och information stödja kommunernas konsumentverksamhet. Detta följer av myndighetens instruktion, se 1–3 §§ förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som till exempel hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socialstyrelsen ska följa, analysera och rapportera om hälsa, hälso- och sjukvård, se 4 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen. Sådan uppföljning av spelproblem kan framför allt ske genom data från Patientregistret och kommunal hälsosjukvård/socialtjänst.

Skatteverket

Enligt den nya spelregleringen ska punktskatt betalas för spel som är licenspliktigt (spelskatt), med undantag för vissa spel till förmån för allmännyttiga ändamål. Detta följer av lagen (2018:1139) om skatt på spel. Skatteverket är beskattningsmyndighet för samtliga skattskyldiga till spelskatt. Skatteverket förser Spelinspektionen med statistik om inbetald spelskatt som bland annat används av Spelinspektionen för att informera om utvecklingen på spelmarknaden.

Arbete med att utveckla ett nationellt uppföljningssystem på spelområdet

Folkhälsomyndigheten redovisade år 2018 sin bedömning av behovet av ett nationellt uppföljningssystem på spelområdet.² Rapporten utgjorde del i redovisningen av ett regeringsuppdrag avseende insatser för att förebygga spelproblem. Redovisningen skedde tidsmässigt dels i nära anslutning till att kommuner, landsting och regioner fått ålägganden enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen att förebygga och behandla spelproblem, dels i samband med att den nya spelregleringen fortfarande bereddes inom Regeringskansliet. Folkhälsomyndigheten framhåller i rapporten att det finns behov av en utökad uppföljning inom den del av spelområdet som ligger inom myndighetens ansvarsområde, och att myndigheten kommer att ha goda möjligheter att inom ramen för spel om pengar ansvara för att följa upp indikatorer som

- uppväxtvillkor och skolgång,
- social ställning i vuxenlivet,
- orsaker till överdrivet spelande,
- skada/ohälsa, samt
- skadeverkningar av överdrivet spelande (hälsokonsekvenser samt ekonomiska och sociala konsekvenser).

Folkhälsomyndigheten påpekar i rapporten att en viktig förutsättning för ett framtida uppföljningssystem är möjligheten att fortsatt samla in data om spelande och spelproblem inom ramen för Swelogs eller liknande långsiktig uppföljning samt att Folkhälsomyndigheten utses som statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Myndigheten konstaterar dock i rapporten att det vid tidpunkten för redovisningen var för tidigt att föreslå ett uppföljningssystem på grund av de förändringar som då skedde inom området.

Den 14 oktober 2020 gav regeringen Folkhälsomyndigheten i uppdrag att definiera vilka områden som myndigheten anser bör omfattas av officiell statistik inom ramen för myndighetens ansvar för ämnet

² Folkhälsomyndighetens återrapportering av regeringsuppdrag att genomföra insatser för att förebygga spelproblem (00365-2016, bilaga 2).

Folkhälsa. I uppdraget anges att resultatet av uppdraget ska användas för ett eventuellt beslut om att Folkhälsomyndigheten ska omfattas av den officiella statistiken. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 7 januari 2021.

13.5 Överväganden och förslag

13.5.1 En ny uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden

Utredningens förslag: Licens- och tillståndshavare enligt spelagen ska vara skyldiga att på begäran av spelmyndigheten lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden.

Det är konstaterat att olika spelformer innebär olika stora risker. Flera studier har exempelvis pekat på att onlinekasino har ett tydligare samband med problemspelande och överskudsättning än många andra spelformer. Det finns också indikationer om att distributionsformen (online eller fysiskt) påverkar risknivån. Vissa spelformer kan dessutom vara förenade med andra typer av skadeverkningar. Inom vad hållning finns, utöver risker kopplade till överdrivet spelande, matchfixningsproblematiken. För att kunna följa, bedöma och hantera riskerna på spelmarknaden behövs statistik om utvecklingen som bland annat särskiljer mellan olika spelformer och distributionsätt. Med ökad kunskap om spelmarknadens utveckling ges Spelinspektionen bättre förutsättningar för att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden samt bidra till den övergripande nationella uppföljningen inom spelområdet. Övergripande handlar det om att riksdag och regeringen ges tillgång till underlag för att kunna bedöma om målen med spelpolitiken faktiskt uppnås. Det ger också Spelinspektionen bättre underlag för andra delar av myndighetens verksamhet, exempelvis i föreskriftsarbetet och arbetet med att motverka matchfixning.

Det finns i nuläget brister i tillgången till information om spelmarknaden. Varken i den statistik som Skatteverket tar fram och som den befintliga statistiken om omsättningen på spelmarknaden baseras på eller i licenshavarnas årsredovisningar, går det exempelvis att urskilja hur omsättningen utvecklas inom olika spelformer, ex-

empelvis kasino och vadhållning samt för olika distributionsätt. Inte heller går det att få reda på antalet aktiva spelare och hur omsättningen är fördelad mellan män och kvinnor. Detta är inte heller uppgifter som Spelinspektionen har möjlighet att begära in med stöd i uppgiftsskyldigheten vid licensgivning och tillsyn (18 kap. 4 § 2 och 21 kap. 2 § 1 spellagen). Spelinspektionens kan i dag be licenshavare att lämna uppgifter för statistikändamål. Uppgiftslämnandet bygger dock på frivillighet vilket, som Spelinspektionen har pekat på, riskerar att få till följd att det uppstår luckor och brister i de uppgifter som tas in. Utredningens bedömning är att nuvarande reglering inte ger tillräckliga förutsättningar för Spelinspektionen, och i förlängningen även andra berörda myndigheter och aktörer samt regering och riksdag, att på ett ändamålsenligt sätt följa utvecklingen på spelmarknaden. Spelinspektionens möjlighet att begära in uppgifter från licens- och tillståndshavare bör därför utvidgas.

Det ska påpekas att en utökad möjlighet för Spelinspektionen att följa utvecklingen på spelmarknaden inte bör påverka rollfördelningen i det eventuella nationella uppföljningssystem som kan komma att utvecklas inom området för spel om pengar (se avsnitt 13.4). Däremot kommer Spelinspektionens möjligheter att bidra med sin del i ett sådant uppföljningssystem sannolikt att förbättras.

13.5.2 En ny lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden

Utredningens förslag: En ny lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden ska inrättas.

Som redogjorts för ovan, har Spelinspektionen i nuläget möjlighet att begära in uppgifter som behövs för licens- och tillståndsprövning samt tillsyn enligt spellagen. Utredningen bedömer att Spelinspektionen bör ges rätt att begära in uppgifter även i andra fall än vid tillsyn och licensprövning. Det betyder att Spelinspektionens uppgiftsinhämtning i sådana fall sträcker sig utöver tillämpningen av spellagen. Snarare än till spellagen kopplar denna uppgiftsskyldighet till den uppgift som Spelinspektionen har enligt instruktionen att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Mot bakgrund härav är det tveksamt om spellagen är bäst hemvist för en sådan

uppgiftsskyldighet. I stället bör uppgiftsskyldigheten regleras genom en särskild lag. En liknande reglering finns på konkurrensområdet genom lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden.

Det finns skäl att beröra förhållandet mellan spellagen och den föreslagna nya uppgiftsskyldigheten. Syftet med den nya uppgiftsskyldigheten ska vara att tillgodose de behov av uppgifter som Spelinspektionen har för att följa utvecklingen på spelmarknaden. Det innebär att denna uppgiftsskyldighet inte ska tillämpas i samband med att Spelinspektionen handlägger ärenden enligt spellagen. Detta tydliggörs genom att uppgiftsskyldigheten separeras från spellagen, och bör även uttryckligen framgå av den nya lagen. Om det i samband med att Spelinspektionen inhämtar uppgifter med stöd av denna uppgiftsskyldighet skulle komma fram uppgifter som tyder på att det kan föreligga en överträdelse av spellagen, ska tillsynsutredningen inte bedrivas med stöd av uppgiftsskyldighetslagen. I stället kan myndigheten i sådana fall ha anledning att initiera ett tillsyns- ärende enligt spellagen. Utredningen får då ske enligt spellagens regler (jfr prop. 2009/10:218).

13.5.3 Uppgiftsskyldighetens räckvidd

Utredningens förslag: Uppgiftsskyldigheten ska gälla för uppgifter om spelets omfattning.

Det är nödvändigt att begränsa vilka typer av uppgifter som ska kunna begäras in och från vilka aktörer. I nuläget är behovet av uppgifter om omsättning per spelform och distributionssätt (online, mobil, dator, ombud etc.), antalet aktiva spelare samt fördelningen av spelet mellan kvinnor och män tydligt. Samtidigt bör en viss flexibilitet finnas för att underlätta tillämpningen och göra regleringen hållbar över tid. En avgränsning bör vara att uppgifterna som begärs in ska vara kopplade till spelets omfattning. Exempel på typer av uppgifter som bör omfattas av uppgiftsskyldigheten är, utöver tidigare nämnda uppgifter, även aggregerade uppgifter om satta och nådda gränser för spelande (jfr 14 kap. 6–7 §§ spellagen). Däremot bör uppgifter om en licens- eller tillståndshavare som inte har koppling till spelets omfattning, exempelvis uppgifter om andra delar av

en licenshavares verksamhet eller licenshavarens organisation, inte omfattas. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten syftar till att möjliggöra för Spelinspektionen att på en aggregerad nivå följa utvecklingen på spelmarknaden. Som Spelinspektionen har påpekat för utredningen saknas därmed skäl att med stöd i denna uppgiftsskyldighet begära in uppgifter eller handlingar som utgör personuppgifter. Av integritetsskäl bör denna begränsning uttryckligen framgå av lagen. Begränsningen innebär således att uppgifter som kan knytas till en fysisk person, till exempel en viss spelares spelmonster eller beteenden, inte kommer att kunna begäras ut med stöd i uppgiftsskyldigheten. Vidare framgår ovan, av redogörelsen av förhållandet till uppgiftsskyldigheterna i spellagen, att den nya uppgiftsskyldigheten inte bör kunna användas för att utröna hur ett visst spelbolag agerat i ett enskilt ärende i samband exempelvis med att en spelare uppvisat ett problematiskt spelande. Uppgiftsskyldigheten bör som tidigare nämnts gälla för den som har licens enligt spellagen för att tillhandahålla spel och för den som har tillstånd enligt samma lag. Den sistnämnda kategorin inkluderar den som innehar penning-, värde- och varuspelsautomater men också den som omfattas av eventuella nya regler om tillståndskrav för spelprogramvara (se avsnitt 7.4). Uppgiftsskyldigheten bör gälla för den del av licens- eller tillståndshavarens verksamhet som är kopplad till den svenska spelmarknaden. Uppgiftsskyldigheten innebär ingen utökad uppgift eller möjlighet för Spelinspektionen att exempelvis samla in information från allmänheten angående spelbeteenden. Här finns således en avgränsning mot Folkhälsomyndighetens uppgift avseende uppföljning av befolkningens hälsa. Syftet med uppgiftsskyldigheten är inte att utöka räckvidden i Spelinspektionens uppdrag i relation till andra myndigheters uppdrag, utan att skapa stärkta verktyg för att kunna utföra myndighetens kärnverksamhet.

Statliga myndigheter är skyldiga att samråda med berörd branschorganisation innan de begär in uppgifter från näringsidkare, enligt 3 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Av förordningen följer också att uppgiftslämnandet ska begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet och så att uppgiftslämnandet underlättas så långt möjligt. Vidare anges att det i beslutet om uppgiftsinhämtande ska framgå bland annat vad uppgifterna ska användas till.

En begäran om uppgiftslämnande ska vara proportionerlig. Den uppgiftsskyldige bör inte betungas med en uppgiftsskyldighet som är komplicerad att fullgöra genom att kräva omfattande arbete eller kostnader, annat än när det är påkallat av ett tungt vägande allmänintresse. En avvägning ska sålunda göras mellan å ena sidan myndighetens behov av att få del av uppgifterna och å andra sidan konsekvenserna för den uppgiftsskyldige. Inte heller bör uppgifter begäras in som kan inhämtas från andra myndigheter. Proportionalitetsprincipen finns reglerad i 5 § förvaltningslagen (2017:900) och följer även av Högsta förvaltningsdomstolens praxis (se exempelvis RÅ 1991 ref. 21, RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 2001 ref. 72). Delvis följer det även av ovan nämnda förordning om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Regeringen har inte bedömt att det finns behov av någon uttrycklig proportionalitetsreglering i anslutning till spellagens regler om uppgiftsskyldighet (prop. 2017/18:220 s. 195). Utredningen gör ingen annan bedömning avseende denna uppgiftsskyldighet och föreslår därför ingen särskild proportionalitetsbestämmelse i den nya lagen.

13.5.4 Förelägganden och bemyndigande

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska ha rätt att förelägga en licens- eller tillståndshavare att tillhandahålla uppgifter. Spelmyndighetens förelägganden ska få förenas med vite. Förelägganden om uppgiftslämnande ska gälla omedelbart om något annat inte bestäms.

Spelmyndigheten ska ges rätt att meddela föreskrifter om vilka uppgifter eller handlingar som en licens- eller tillståndshavare ska lämna till myndigheten och om villkoren för inlämnandet.

Spelinspektionen bör ges rätt att i enskilda fall förelägga en licens- eller tillståndshavare att tillhandahålla uppgifter. Det kan dock tänkas att myndigheten kan komma att vilja ha vissa uppgifter på återkommande basis, exempelvis kvartalsvis. Det torde skapa både ökad förutsebarhet och minska den administrativa bördan om Spelinspektionen i sådana fall kunde utfärda föreskrifter om uppgiftslämnande. Myndigheten bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka uppgifter eller handlingar som en licens- eller till-

ståndshavare ska lämna till myndigheten och om villkoren för inlämnandet.

I likhet med vad som gäller enligt lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden, bör förelägganden om uppgiftslämnande gälla omedelbart. För att säkerställa efterlevnaden av uppgiftsskyldigheten bör Spelinspektionen ges möjlighet att förena förelägganden med vite. I enlighet med allmänna regler i lagen (1985:206) om viten får Spelinspektionen ansöka vid förvaltningsrätt om att ett beslutat vite ska dömas ut.

13.5.5 Överklagbarhet

Utredningens förslag: Spelmyndighetens beslut enligt den nya lagen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Spelinspektionens beslut enligt den nya lagen bör kunna överklagas i den utsträckning som följer av förvaltningslagens bestämmelser om överklagande. Det motsvarar vad som gäller vid beslut enligt spellagen. Vid överklagande av förvaltningsrättens avgöranden enligt den nya lagen bör prövningstillstånd krävas i kammarrätten.

13.5.6 Sekretess

Utredningens bedömning: Någon utökad sekretessreglering till följd av den nya lagen är inte nödvändig.

Det kan inte uteslutas att uppgifter som Spelinspektionen kan komma att begära in i enlighet med uppgiftsskyldigheten i vissa fall kan utgöra känsliga uppgifter för de enskilda uppgiftslämnarna. Det kan exempelvis handla om företags affärs- och driftsförhållanden som kan skada företag om de exempelvis kommer konkurrerande bolag till känna. Det är därför av vikt att ett ändamålsenligt sekretesskydd finns för sådana uppgifter. Det följer av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen och 21 punkten bilagan samma förordning att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets och sekretesslagen (OSL) gäller i Spelinspektionens verksamhet som består i tillstånds-

givning och tillsyn enligt spellagen samt utredning och planering, för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat. Sådana uppgifter får inte lämnas ut om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Det är vid uppgiftsinhämtning med stöd i den nya lagen inte fråga om tillståndsgivning eller tillsyn. Närmare till hands är att uppgiftsinhämtandet ska anses vara del i Spelinspektionens verksamhet som består i utredning eller planering. I förarbetena till 30 kap. 23 § OSL (prop. 1979/80:2 Del A s. 234) definieras inte begreppet utredning. Där emot anges om planering att begreppet närmast är *att uppfatta som en förtydligande utläggning av termen utredning. Avsikten är att markera att sådan utredning – bestående i t.ex. infordrande av uppgifter från olika företag – som sker för att underlätta bl.a. försvars- och krisplaneringen inom folkbushållningen faller inom paragrafens tillämpningsområde.* Det klargörs vidare att uppgifter som inhämtats med stöd av förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268) därför kan sekretessbeläggas för att skydda enskildas ekonomiska förhållanden. I ljuset av dessa förarbetsuttalanden torde det stå klart att uppgifter från en enskild som begärts ut inom ramen för en lagstadgad uppgiftsskyldighet som den som utredningen nu föreslår, bör vara att betrakta som del i utredning eller planering, särskilt som inhämtandet utgör ett nödvändigt led i Spelinspektionens instruktionsstadgade uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Att Konkurrensverkets inhämtande av uppgifter med stöd av lagen om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden anses omfattas av sekretessbestämmelsen i 30 kap. 1 § OSL, som har samma omfång, stödjer den slutsatsen (prop. 2009/10:218 s. 9). Sammanfattningsvis bedömer utredningen att befintligt sekretesskydd är tillräckligt.

13.5.7 Spelinspektionens uppgift förtydligas

Utredningens förslag: Spelinspektionens uppgift att informera om utvecklingen på spelmarknaden ska utvidgas till att inte enbart gälla gentemot regeringen.

I samband med införandet av den nya uppgiftsskyldigheten finns det även skäl att se över Spelinspektionens roll som statistikbärare. Det

finns flera andra myndigheter och även andra aktörer som är beroende av uppgifter från Spelinspektionen. Det kan exempelvis handla om regeringen, Statskontoret, Folkhälsomyndigheten och forskare. Som Spelinspektionens uppdrag är utformat i dag, är myndighetens uppdrag i huvudsak att informera regeringen om utvecklingen. Spelinspektionen har inte någon uttrycklig uppgift att informera andra än regeringen om utvecklingen på spelmarknaden. Regeringen anger i förarbetena till spellagen att spelmyndigheten (Spelinspektionen) efter omregleringen bör ges en mer samlande roll på spelmarknaden och att höga krav kommer att ställas på myndigheten att följa marknadens utveckling och samverka med övriga myndigheter och aktörer med ansvar inom spelområdet. I praktiken är det något som myndigheter utför genom exempelvis olika samverkansformer och publicering av statistik om bland annat omsättningsutvecklingen på spelmarknaden på sin webbplats och genom andra kanaler. Det kan dock ifrågasättas om denna intention fullt ut återspelas i nuvarande instruktion till Spelinspektionen. Det finns enligt utredningen mot denna bakgrund skäl att utvidga informationsuppdraget till att inte bara gälla i förhållande till regeringen.

14 Ökad flexibilitet i de tekniska kraven

14.1 Bakgrund

I en skrivelse som inkom till regeringen den 16 april 2019 begärde företrädare för Folkspel Ideell förening, IOGT-NTO/Miljonlotteriet och Kombispiel i Sverige AB att ändringar ska göras i 16 kap. spellagen avseende certifiering av spel för allmännyttiga ändamål. I skrivelsen anförs att certifieringskravet riskerar att leda till att förutsättningarna för finansiering av allmännyttiga ändamål från spel hotas, i strid med direktiven för den nya spelregleringen. Vidare anges att krav på certifiering av spel för allmännyttiga ändamål inte är nödvändigt för att säkerställa spelares och spelens övergripande säkerhet. I skrivelsen begärs därför att typgodkännande, eller motsvarande kontroll, istället ska vara tillräcklig vid spel för allmännyttiga ändamål.

Den 29 maj 2019 beslutade regeringen att överlämna skrivelsen till utredningen.

14.2 Gällande rätt och utvecklingen sedan omregleringen

I 16 kap. spellagen finns regler om tekniska krav vid tillhandahållande av spel. Dels anges att den som tillhandahåller spel ska uppfylla de tekniska krav som meddelats med stöd i lagen (1 §), dels att uppfyllelsen av kraven ska bedömas av ett ackrediterat organ (3 §). Till skillnad från vad som gällde enligt lotterilagen (1994:1000) då uppfyllelsen av tekniska krav prövades av Spelinspektionen (då Lotteriinspektionen) genom typgodkännandeprovning, gäller enligt spellagen således att uppfyllelsen ska prövas av en tredje part som erhållit

ackreditering för uppgiften. Detaljerade regler om de tekniska kraven och hur bedömningen ska ske har meddelats genom föreskrifter från Spelinspektionen, Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:8) om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet. Från föreskrifterna, eller delar av föreskrifterna, har undantagits vissa verksamheter (1 kap. 1 §). Bland annat undantas s.k. lokalt poolspel samt lokala lotterier som kommuner ansvarar för registrering och tillsyn av. Vidare undantas lotterier med licens för allmännyttigt spel som omsätter mindre än fem miljoner kronor från samtliga krav i föreskrifterna utom de funktionskrav som avser slumpalgsgeneratorer.

Många av dem som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål på den svenska spelmarknaden har haft tillstånd enligt lotterilagen som gällt även efter spellagens ikraftträdande den 1 januari 2019. Med stöd i övergångsregeln till spellagen har dessa verksamheter kunnat vänta med att söka licens enligt spellagen till dess att gällande tillstånd gått ut. Representanter för verksamheter som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål har sedan den nya spelregleringen beslutades uppvakttat såväl regeringen och Spelinspektionen som den här utredningen, och framfört kritik mot vad man anser vara oproportionerligt betungande krav. Särskilt har man ifrågasatt kravet på att ett ackrediterat organ ska bedöma och certifiera utrustningen och verksamheten, organ som i praktiken endast varit tillgängliga utomlands. Efter spellagens ikraftträdande har vissa anpassningar medgetts av Spelinspektionen. Genom ett ställningstagande publicerat den 25 november 2019, meddelade Spelinspektionen att landbaserade lotterier med en uppskattad omsättning under 50 miljoner kronor per år samt så kallad hallbingo kan ges en begränsad tid för anpassning till ovan nämnda myndighetsföreskrifter under vissa angivna förutsättningar (Information om undantag tekniska krav, 19Si2531). En förutsättning för att beviljas undantag från certifieringskravet är, enligt ställningstagandet, att tekniken i princip är oförändrad i förhållande till meddelade typgodkännandebeslut enligt lotterilagen. Det anges vidare att licensbeslut med ett sådant undantag kommer att vara giltigt som längst till och med den 31 december 2021. Slutligen anges i ställningstagandet att Spelinspektionen har för avsikt att se över nu gällande tekniska krav i syfte att om möjligt bättre anpassa dessa till spel för allmännyttiga ändamål.

Statskontoret har i uppdrag att följa upp effekterna av omregleringen av spelmarknaden och hur väl den uppnår målen. Ett sådant mål, som också ingår i det riksdagsbundna målet för spelområdet, är att allmännyttig ideell verksamhet ska ges goda förutsättningar för att erhålla finansiering genom intäkter från spel (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Statskontoret lyfter i sin tredje översynsrapport (rapport 2020:08) att de tekniska kraven har uppfattats som kostnadsdrivande och dåligt anpassade till spel för allmännyttiga ändamål. Med hänvisning till uppgifter från Folkspel, Kombispiel och Miljonlotteriet uppges kostnaderna för anpassning till tekniska krav och certifiering vara i storleksordningen fem miljoner kronor och uppåt. Statskontoret pekar också på att det ännu inte finns något ackrediterat organ som genomför certifieringsprocessen på svenska, vilket innebär särskilda utmaningar för små aktörer med begränsade personella resurser. Statskontoret rekommenderar i rapporten Spelinspektionen att snarast möjligt genomföra en översyn av de tekniska kraven. Utredningen erfar att en sådan översyn nu också har påbörjats av Spelinspektionen.

14.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska få meddela föreskrifter om undantag från det bedömningsförfarande som avses i 16 kap. 3 § spellagen och i så fall föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla.

Syftet med att spelföretag ska uppfylla vissa tekniska krav för att beviljas licens är att säkerställa ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelet. Spelare ska kunna utgå från att de spel som tillhandahålls är säkra och att de inte kan manipuleras (prop. 2017/18:220 s. 172). Det finns enligt utredningen inte skäl att ifrågasätta syftet med, eller behovet av, tekniska krav i spelregleringen. Ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelen bör även fortsatt vara en förutsättning för licens. Däremot torde de skilda verksamheter som omfattas av spellagen, från mindre fysiska lotterier och bingoverksamheter till verksamheter som tillhandahåller kasino eller vadhållning, medföra skilda risker ur ett konsumentskydds- och säkerhetsperspektiv. Spelinspektionen har hittills valt att reglera de tek-

niska kraven för alla licenshavare i en och samma föreskrift. Det finns dock inget i spellagen eller spelförordningen som hindrar att de materiella tekniska kraven anpassas till olika spelverksamheter (till viss del har detta redan gjorts genom undantagen som meddelats i 1 kap. 1 § LIFS 2018:8). Som redogjorts för ovan har Spelinspektionen aviserat att en sådan översyn av de tekniska kraven ska göras. Däremot är utrymmet snävare för Spelinspektionen att anpassa reglerna om hur uppfyllelsen av de tekniska kraven ska bedömas och säkerställas. Såsom 16 kap. 3 § spellagen är formulerad ska licenshavarens uppfyllelse av de tekniska kraven bedömas av ett ackrediterat organ. Spelinspektionen har getts bemyndigande att meddela föreskrifter om denna bedömning (21 kap. 14 § 2 spellagen). Förutsättningar för Spelinspektionen att meddela föreskrifter om undantag från kravet, genom att exempelvis göra ställningstagandet från den 25 november 2019 permanent, saknas dock.

Utredningen bedömer, i likhet med Statskontoret och Spelinspektionen, att det finns skäl att se över de nuvarande tekniska kraven och, under förutsättning att det bedöms möjligt med bibehållet konsumentskydd och säkerhet i spelen, anpassa dessa bättre till olika spelverksamheter. En sådan översyn utförs för närvarande av Spelinspektionen. Som påtalats av bland andra Statskontoret är det emellertid inte bara de materiella tekniska kraven som upplevs som onödigt betungande utan även bedömningsförfarandet. Enligt utredningen går det att ifrågasätta om samma krav på bedömningsförfarandet bör gälla för alla aktörer på den svenska spelmarknaden. Det är rimligt att det åtminstone ligger inom Spelinspektionens mandat att när det bedöms lämpligt medge andra bedömningsförfaranden än att ett ackrediterat organ ska utföra bedömningen. Det skulle exempelvis kunna bestå i att Spelinspektionen, i likhet med den ordning som gällde enligt lotterilagen, kontrollerar uppfyllelsen genom egen typgodkännandeprövning. Ett annat alternativ kan vara att låta licenshavaren själv granska och gå i god för uppfyllelsen, kombinerat med att Spelinspektionen genomför utfallstester av själva dragningsutrustningen för att säkerställa det slumpmässiga utfallet. Vilket bedömningsförfarande som ska gälla bör vara en fråga för Spelinspektionen att besluta om efter en bedömning av den specifika verksamhetstyp som undantaget avser. Utredningen anser mot denna bakgrund att spellagens regler om bedömningsförfaranden bör justeras så att det blir möjligt för Spelinspektionen att medge alternativa sätt att säkerställa uppfyllelsen av tekniska krav.

15 Licensers giltighet vid prövning av förnyad licens

15.1 Bakgrund och gällande rätt

Den nya spelregleringen bygger på huvudregeln att endast den som beviljats licens från Spelinspektionen får tillhandahålla spel om pengar på den svenska marknaden. Licens får endast beviljas den som uppfyller lagens krav om bl.a. lämplighet och spelansvar. Detta innebär en prövning både på individ- och organisationsnivå som i viss utsträckning även omfattar andra företag än det som ansöker om licens, om företaget har ett kvalificerat innehav av andelar i det sökande företaget. I spellagens 4 kap. finns övergripande regler för Spelinspektionens licensgivning. Bl.a. finns i kapitlet bestämmelser om formen för och innehållet i ett licensbeslut (7–9 §§). Vad gäller en licens tidsmässiga giltighet anges att en licens ska avse en viss tid och får, om inte annat anges i spellagen, ges för högst fem år. I praktiken har de flesta licenser som Spelinspektionen meddelat beslutats att gälla i fem år. Följden av detta är att 77 stycken licenser kommer att löpa ut år 2023 och 76 stycken året därefter. Spelinspektionen ska, vid ansökan om förnyad licens, göra en fullständig prövning av förutsättningarna för licens, innan förnyad licens kan beviljas. I spellagen finns inte som på vissa andra områden med tillståndsreglering (se nedan), någon bestämmelse som innebär att en utgående licens fortsatt ska vara giltig under tiden som en ansökan om förnyad licens prövas av tillståndsmyndigheten. Spelinspektionen har påtalat för utredningen att avsaknaden av en sådan regel riskerar att få till följd att spelbolag kan komma att behöva upphöra med verksamheten under tiden som en ansökan om förnyad licens prövas av myndigheten. Denna risk uppges vara särskilt stor under de år då merparten av de nu gällande licenserna upphör och myndigheten därför kommer att ha en mycket stor arbetsbörda.

15.2 Reglering på några andra områden

Ellagen (1997:857)

I ellagen regleras bland annat Energimarknadsinspektionens prövning av ansökningar om nätkoncessioner. Av 2 kap. 14 § ellagen följer att en s.k. nätkoncession för linje får, efter ansökan från koncessionshavare, förlängas med upp till femton år eller tills vidare. Enligt tredje stycket samma paragraf ska en sådan ansökan göras senast två år före koncessionstidens utgång. Vidare anges att nätkoncessionen i sådana fall ska gälla till dess att ansökningen har prövats slutgiltigt. Kravet om att ansökan ska vara inkommen senast två år före koncessionens utgång motiveras i förarbetena med att det är rimligt med tanke på såväl koncessionshavarens som myndighetens planering (prop. 1996/97:136).

Vapenlagen (1996:67)

I vapenlagen regleras bland annat Polismyndighetens prövning av ansökningar om tillstånd att inneha skjutvapen och ammunition. Enligt 2 kap. 6 a § vapenlagen ska ett tillstånd för en enskild att inneha helautomatiska vapen eller enhandsvapen för flerskott tidsbegränsas till att gälla i högst fem år om inte särskilda skäl talar emot en sådan begränsning. Av andra stycket samma paragraf följer att om en ansökan om förnyat tillstånd har getts in senast fyra veckor innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut, ska detta gälla till dess att beslut i fråga om det nya tillståndet har vunnit laga kraft. I förarbetena anger regeringen att det är rimligt att tillståndet fortsätter att gälla fram till dess att beslut i frågan om det nya tillståndet har vunnit laga kraft, om det är Polismyndighetens handläggningstid som gör att ett tillstånd inte förnyats. Regeringen konstaterar dock att en förutsättning för fortsatt giltighet bör vara att den sökande har gett in en ansökan i god tid, och att en förutsättning därför bör vara att ansökan kommit in senast fyra veckor innan utgången av tillståndet (prop. 2013/14:226, s. 29 och 30).

15.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: En bestämmelse ska införas i spellagen som innebär att en utgången licens enligt lagen under vissa förutsättningar fortsatt ska gälla om licenshavaren har ansökt om förnyad licens.

Förutsättningar för fortsatt giltighet ska vara att den nya ansökan har inkommit senast fyra månader före utgången av giltighetstiden för den licens som förlängningen avser, och att den innehåller de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning. Den fortsatta giltigheten ska gälla längst till dess att beslut i fråga om den nya ansökan har fattats av spelmyndigheten.

Det är licenshavarens skyldighet att inkomma med en ansökan om förnyelse av licens och i denna styrka att förutsättningarna för licens är uppfyllda. Inkommer ingen ansökan förfaller licensen och den licenspliktiga verksamheten måste upphöra. Det är också licenshavarens ansvar att en ansökan om förnyelse inkommer i god tid innan den gällande licensen går ut. I de fall Spelinspektionens handläggningstider på grund av hög arbetsbelastning innebär att beslut om förnyelse av licens inte meddelats, ligger dock saken utom licenshavarens kontroll. Givet det stora antalet licenser som meddelades i samband med spellagens ikraftträdande i januari 2019 och då gällande licenser i regel gäller i fem år, finns dock en uppenbar risk att Spelinspektionens arbetsbelastning kommer att vara särskilt hög i samband med att dessa licenser går ut. Därmed riskerar licenshavare att behöva upphöra med den licenspliktiga verksamheten under en period, trots att de inkommit med ansökan om förnyelse av licensen i god tid. Detta skulle möjligen kunna avhjälpas åtminstone till viss del genom budgetära och organisatoriska åtgärder inom eller i förhållande till Spelinspektionen. En mer lämplig och långsiktigt hållbar lösning torde dock vara att under vissa förutsättningar medge att en licens fortsatt ska gälla under tiden då Spelinspektionen prövar en ansökan om förnyelse av licensen.

En förutsättning för fortsatt giltighet bör vara att ansökan om förnyelse har inkommit i god tid. Den omfattande prövningen som en licens enligt spellagen förutsätter, medför enligt utredningen att det är lämpligt att kräva att ansökan ska ges in senast fyra månader

före giltighetstidens slut. Vidare bör ansökan innehålla de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning. Det bör således inte räcka med en blank ansökan. Kravet innebär att ansökan ska innehålla samtliga handlingar och uppgifter som anges i Spelinspektionens föreskrifter om ansökan om licens. Om dessa förutsättningar är uppfyllda bör en utgående licens gälla till dess att beslut fattats i frågan om förnyelse av licensen. Utredningen bedömer att det med dessa kriterier sannolikt endast kommer vara i undantagsfall som fortsatt giltighet kommer att bli aktuell, eftersom Spelinspektionen då bör ha goda förutsättningar att meddela beslut innan utgången av en licens. En sådan bestämmelse kan med andra ord i sig själv medföra att behovet av förlängd giltighet minskar. Genom att ansöka om förlängning i mycket god tid, och ge in alla handlingar i första skedet, kan den enskilde också få bättre förutsättningar att vid behov kunna få till stånd en domstolsprövning innan den ursprungliga licensens utgång. Skyndsamhetskravet i 9 § förvaltningslagen (2017:900) medför att myndigheten inte kan avvakta med sitt beslut och därigenom invänta tiden för den gällande licensens utgång. Tvärtom bör myndigheten fatta beslut i förlängningsfrågan så snart som möjligt när ärendet är klart för avgörande. Den enskildes rättssäkerhet kan därmed tillgodoses genom att myndigheten ges tillräckligt med tid för handläggning och genom att handläggningen sker skyndsamt så att det så långt som möjligt skapas utrymme också för en överprövning vid behov.

Som nämnts är syftet med bestämmelsen att undvika att licenshavare drabbas på grund av hög arbetsbelastning hos Spelinspektionen. Syftet är däremot inte att möjliggöra för en tidigare licenshavare att efter utgången licens fortsatt kunna tillhandahålla spel trots att Spelinspektionen beslutat om avslag i frågan om förlängning. För att undvika en situation där en utgående licens fortsatt blir giltig till följd av att ett negativt beslut i förlängningsfrågan blir föremål för överprövning, bör en förlängning endast gälla till dess att Spelinspektionen fattat beslut i frågan om den nya ansökan. Om Spelinspektionen avslår ansökan om förnyelse ska därmed den gamla licensen upphöra att gälla, oavsett om avslagsbeslutet överklagas.

16 Anpassade regler om bonuserbudanden

16.1 Gällande rätt

Enligt 14 kap. 9 § spellagen får en licenshavare endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus. En bonus innebär enligt 2 kap. 3 § 3 spellagen en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet.

Bonusbegränsningen motiveras i propositionen till spellagen med att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt. Ett totalförbud ansågs däremot vara väl långtgående och oproportionerligt. Mot bakgrund av behovet av kanaliseringen och för att underlätta nya aktörers tillträde till den svenska spelmarknaden, ansåg regeringen att det var rimligt att låta licenshavare erbjuda bonus vid det första speltillfället.¹

Spellicensutredningen lämnade inget förslag om att bonusar skulle begränsas men föreslog att det vid marknadsföring av bonusar skulle införas krav på information om regler och villkor kopplade till bonusar. Regeringen ansåg att detta förslag borde regleras i föreskrifter på annan nivå än i lag och föreslog därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om villkor för och information om bonuserbudanden. Ett sådant bemyndigande finns numera i 21 kap. 3 § 4 spellagen. Enligt nämnda bestämmelse får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap 9 §. Enligt 11 kap. 6 § första stycket spelförordningen ska en licenshavare som erbjuder

¹ Prop. 2017/18:220 s. 154 och 155.

spelare en bonus enligt 14 kap. 9 § spellagen på ett klart och tydligt sätt i samband med att erbjudandet lämnas, och när erbjudandet utnyttjas av spelaren, informera spelaren om de villkor och regler som gäller för erbjudandet. Utbetalning av en bonus ska göras så snart det är möjligt efter det att villkoren har uppfyllts.

En bonus till en enskild spelare får inte erbjudas på andra villkor än de som under samma förutsättningar erbjuds andra spelare som spelar samma spel (11 kap. 6 § andra stycket spelförordningen).

En spelare ska ha minst 60 dagar på sig att uppfylla eventuella villkor som har knutits till en utbetalning av en bonus (11 kap. 6 § tredje stycket spelförordningen).

Den 2 juni 2020 trädde förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 i kraft. Enligt bestämmelser i förordningen får, såvitt gäller bonuserbjudanden, värdet av en bonus enligt 14 kap. 9 § spellagen uppgå till högst 100 kr för licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Förordningen upphör att gälla vid utgången av 2020.²

16.2 Bonusbegreppet

En bonus definieras i spellagen som en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet. Någon närmare beskrivning eller exemplifiering av vad som kan utgöra en bonus finns inte i författningskommentaren eller i propositionen.

Frågan om begreppets innebörd samt hur begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen ska tolkas har aktualiserats i samband med Spelinspektionens tillsynsbeslut avseende bonuserbjudanden. Spelinspektionen inledde i februari 2019 en tillsynsinsats avseende spelbolags bonuserbjudanden sedan myndigheten hade fått indikationer på att vissa spelbolag inte följde lagstiftningen. En skrivelse skickades till samtliga licenshavare i vilken Spelinspektionen hänvisade till den definition av begreppet bonus som finns i spellagen. Vidare framhöll myndigheten att den inte avser att göra någon uttömmande beskrivning av vad som avses med en bonus utan att en sådan bedömning måste göras i varje enskilt fall. Som exempel på bonusar

² Den 11 november 2020 skickades en remiss ut om förlängd giltighet av den tillfälliga regleringen (Fi2020/04385). I remissen föreslås att regleringen ska gälla till utgången av juni 2021.

nämndes dock insättningsbonus eller något annat välkomsterbudande. Även det som av spelbolagen ofta benämns som cashback, payback eller sänkt spelaravgift angavs kunna betraktas som bonus eftersom det är frågan om ekonomiska incitament direkt kopplade till spelen. Insättningsfria gratisrundor kan också enligt myndigheten bedömas som bonus.

I maj och juni 2019 beslutade Spelinspektionen att meddela varningar eller anmärkningar i kombination med sanktionsavgifter mot fyra spelbolag för överträdelser av förbudet mot att erbjuda eller lämna bonus utöver det första tillfället en spelare spelar på något av licenshavarens spel.³ Besluten överklagades till Förvaltningsrätten i Linköping som den 15 juni 2020 meddelade domar i målen.⁴ Förvaltningsrätten avslag två av överklagandena och ändrade de andra två besluten endast på så sätt att sanktionsavgifterna sänktes. I målen tolkade förvaltningsrätten innebörden av spellagens bonusbestämmelse och kom fram till att en bonus är ett ekonomiskt incitament, så som exempelvis en rabatt, återbäring eller belöning, kopplad till spelande på licenshavarens plattform. Enligt förvaltningsrätten krävs alltså inte att det finns en direkt koppling till ett utpekad spel i direkt tidsmässig anslutning till ett speltillfälle, vilket hade gjorts gällande av spelbolagen, utan till spel i en mer generell bemärkelse.

I två av målen⁵ tolkade förvaltningsrätten innebörden av att erbjuda respektive lämna en bonus. I målen hade fråga uppstått om en licenshavare genom att på sina webbplatser ha uppgifter om olika typer av bonusar i form av VIP- och lojalitetsprogram hade erbjudit dessa, trots om uppgifterna varit felaktiga och licenshavaren inte varit villiga att faktiskt lämna bonusarna ifråga. Med hänvisning till den normalspråkliga innebörden av att erbjuda samt att syftet med spellagens bonusbestämmelse att skydda konsumenterna, ansåg förvaltningsrätten att det måste anses utgöra ett erbjudande att lämna information om olika bonussystem på en webbplats, oaktat om det funnits en faktisk möjlighet att sedan få bonusen eller inte. Vid bedömningen beaktades särskilt bestämmelsens syfte och att en

³ Spelinspektionens beslut den 3 juni 2019 mot Genesis Global Limited, dnr 19Si543 och AG Communications Ltd, dnr 19Si544 samt beslut den 16 maj 2019 mot Mandalorian Technologies Limited, dnr 19Si541 och mot Betway Limited, dnr 19Si804.

⁴ Förvaltningsrätten i Linköpings domar den 15 juni 2020 i mål nr 4728–19, 4792–19, 5341–19 och 5350–19.

⁵ Mål nr 5341–19 och 5350–19.

potentiell spelare kan lockas till spel redan av iögonfallande information som finns tillgänglig och därmed inte med självklarhet läser de allmänna villkoren.

I ett av målen⁶ prövades även frågan om s.k. förskjuten bonus (även omnämnt som ”staggered” bonus) utgör en eller flera bonuserbudanden enligt spellagen. En uppskjuten bonus utdelas i flera etapper som vart och ett kräver att spelaren uppfyller ett särskilt krav; i det aktuella fallet en ny insättning. Spelföretaget gjorde gällande att en bonus lämnas vid den tidpunkt då spelaren accepterar bonuserbudandet och inte när spelaren slutligt förfogar över bonusen. Förvaltningsrätten bedömde dock att det var frågan om flera bonusar oaktat att villkoren godkännts vid det första speltilfället. Målet är överklagat till Kammarrätten i Jönköping som har meddelat prövningstillstånd.

Förvaltningsrätten prövade även om bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen hade överträtts genom erbjudanden om återkommande bonus vid insättning av medel, veckovisa gratisspel och återkommande gratisspinn.⁷ Bolaget invände i korthet att gratisspel och gratisspinn inte är bonusar, utan gåvor som faller utanför dess licens, och att insättningsbonusar som lämnas i flera steg utifrån vissa krav endast utgör en bonus. Förvaltningsrätten konstaterade dock att om en licenshavare inom ramen för sin licenspliktiga verksamhet erbjuder gratisspel under vissa förutsättningar, kan det inte anses innebära att just detta erbjudande faller utanför dess licens. Lagregleringen kan enligt förvaltningsrätten sammantaget inte tolkas som så att kasinospel och datorsimulerade automatspel (jfr 7 kap. 1 § första stycket) inte är licenspliktiga för enstaka spel som inte kräver en individuell insats, om dessa gratisspel lämnas som en bonus till spelare på plattformen.

Frågan om bonusbestämmelsens innebörd har utöver ovan refererade mål varit föremål för bedömning i ytterligare två av Spelinspektionens tillsynsbeslut.⁸ I ett av besluten konstaterar Spelinspektionen att varje erbjudande om rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som härrör ur kundrelationen mellan licenshavaren och spelaren kan utgöra en bonus i spellagens mening. Båda besluten är överklagade till förvaltningsrätten.

⁶ Mål nr 5341–19.

⁷ Mål nr 4792–19.

⁸ Spelinspektionens beslut den 18 mars 2020 med dnr 19Si868 mot Spooniker Ltd och beslut den 10 juni 2020 med dnr 19Si2887 mot Betsson Nordic Ltd.

16.3 De allmännyttiga organisationernas synpunkter om bonusregleringen

De fyra största rikslotterierna⁹ Folkspel, Kombispiel, Miljonlotteriet och Novamedia Sverige (Postkodlotteriet) har gett in två skrivelser till utredningen innehållande bl.a. en begäran om att licenshavare enligt 6 kap. (spel för allmännyttiga ändamål) spellagen inte ska omfattas av bonusbestämmelsen i samma lag.

Enligt rikslotterierna tar den nuvarande bonusdefinitionen i spellagen inte hänsyn till de premietyper som lotterierna har använt sig av under mycket lång tid och som är anpassade efter de långsiktiga kundrelationer som dessa lotterier har. Erbjudandet av en förmån till en kund som varit med i ett lotteri i flera år kan enligt deras uppfattning inte likställas med de bonusformuleringar som man i förarbetena till den nya spellagen beskrev, där det tydligt framgår att bonusregleringen ska säkerställa att bonusar på spel inte bidrar till ett problematiskt spelande. I skrivelsen påpekas att allmännyttiga organisationers lotterier inte är en del av de riskfyllda spel som åsyftas i förarbetena och att en premie i form av ett lakansset eller en rabatterad lott inte är jämförbar med cashbacks och freespins på ett onlinekasino. Begreppet bonus existerar inte inom den allmännyttiga lotterisektorn och de förmåner som de allmännyttiga organisationerna erbjuder går inte att direkt omsätta i nytt spelande, till skillnad från freespins eller cashback. Därmed bidrar de enligt lotterierna heller inte till ett riskfyllt spelande och bör inte betraktas som bonus i lagens mening.

Enligt de allmännyttiga organisationerna står bonusbestämmelsen såsom den i dag är formulerad i strid med de mål med den nya spellagstiftningen som riksdagen har godkänt, vilket är att det ska finnas goda förutsättningar för allmännyttig verksamhet att erhålla intäkter från spel. De allmännyttiga organisationernas möjligheter att fortsatt finansiera sina verksamheter med överskott från spelverksamhet skulle värnas i den nya lagstiftningen och inte åläggas extra pålagor som inskränker möjligheten att fortsätta arbeta på det långsiktiga och hållbara sätt man gör med sina kundbaser. Återkommande premier är en viktig del av de allmännyttiga organisationernas relationsbyggande med de prenumeranter som inte sällan

⁹ Med rikslotterier avses lotterier som anordnas i fler än ett län, medan regionala och lokala lotterier anordnas i ett län eller en kommun.

är mångåriga deltagare i lotteriet. Enligt redovisade beräkningar gjorda av Novamedia Sverige (Postkodlotteriet) kommer överskottet från de allmännyttiga organisationernas lotterier mellan år 2019–2024 att minska med över 250 miljoner kronor med den nuvarande begränsningen att man bara får erbjuda bonus vid första tillfället. Enligt en prognos som gjorts för Datumlotteriet (förmånstagare Bröstcancerförbundet och Prostatacancerförbundet) skulle ett förbud mot premier till lottköpare efter det första köptillfället kraftigt påverka lotteriets överlevnadschanser.

I skrivelsen pekas också på den särskiljning av olika spelformer som görs i den tillfälliga förordningen, vilket enligt lotterierna visar att det är möjligt att reglera bonusfrågor olika för olika verksamheter och licenshavare. För att förtydliga det nuvarande regelverket och möta lagstiftarens intentioner i frågan uppmanar lotterierna därför regeringen att tydliggöra att de allmännyttiga organisationernas lotterier ska undantas från begränsningen att licenshavare endast får lämna bonus vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel. Enligt lotterierna bör ett sådant genomförande kunna ske genom att regeringen med stöd av 21 kap. 13 § 4 meddelar föreskrift om att licenshavare enligt kapitel 6 inte ska omfattas av begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen om att licenshavare enbart får erbjuda eller lämna bonus vid det första tillfället en spelare spelar på något av licenshavarens spel.

16.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Licenshavare enligt 6 kap. spellagen ska undantas från begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen som föreskriver att en licenshavare endast får erbjuda eller lämna bonus vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel.

Den nuvarande bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen infördes i syfte att skydda konsumenters hälsa sedan regeringen konstaterat att bonuserbudanden hade blivit ett attraktivt men också aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem. Det ansågs särskilt problematiskt att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta spela samt upprätthåller spelandet på ett sätt som kan anses

ohälsosamt. Bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen gäller för alla licenshavare oavsett vilka spelprodukter som licenshavaren erbjuder och oavsett vad det är frågan om för typ av bonus. Huruvida den typen av premier och rabatterade lotter som de allmännyttiga organisationerna använder sig av utgör bonus enligt spellagens mening har hittills inte varit föremål för bedömning av Spelinspektionen eller domstol. Under 2019 aktualiserades inte frågan eftersom de allmännyttiga organisationerna under hela eller i vart fall större delen av året verkade under tillstånd enligt den gamla lotterilagen och därmed inte omfattades av bonusbegränsningen i 14. kap. 9 § spellagen. Mot bakgrund av spellagens definition av bonus, dvs. en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet, bedömer utredningen att även ”allmännyttans” premier och rabatterade lotter torde falla in under begreppet.

Enligt Novamedia Sverige (Postkodlotteriet) skulle överskottet från lotterierna minska kraftigt om lotteriets premier vore att betrakta som bonus. Vidare har framförts att ett förbud mot premier till lottköpare efter det första köptillfället kraftigt skulle påverka Datumlotteriets överlevnadschanser.

Ett av de uttalade politiska målen med spelmarknaden är att värna ideell verksamhet och ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erbjuda finansiering genom intäkter från spel. Statskontoret har i sin tredje delrapport bedömt att den hårdare konkurrensen på spelmarknaden efter omregleringen, med fler spelföretag som öppet kan marknadsföra sig, har gjort det generellt sett svårare för allmännyttiga organisationer att konkurrera om svenskarnas spelande, vilket försvårar deras möjligheter att ta del av intäkter från spel. Statskontoret konstaterar i och för sig också att intäkterna till förmånstagarna bakom de allmännyttiga spelen ökade totalt 4 procent 2019. En stor del av denna ökning kom emellertid från ett enda lotteri, Postkodlotteriet. Intäkterna minskade däremot för de mindre rikslotterierna och bingohallarna. Som redogjorts för ovan berördes lotterierna under 2019 inte av bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen, varför 2019 års omsättningssiffror inte är helt relevanta för att bedöma allmännyttans intäktsmöjligheter framöver. Det är svårt att dra några säkra slutsatser om vad konsekvensen för allmännyttiga organisationer skulle bli om bonusbegränsningen även anses gälla deras erbjudanden. Det står emellertid klart att de lotterier som erbjuder spel för allmännyttiga ändamål har en lång histo-

rik av att erbjuda premier och rabatterade lotter vid försäljning av sina produkter och den typen av värdeerbjudanden får anses vara en del av lotteriernas affärskoncept. Som framförts till utredningen byggs kundrelationerna ofta upp på motsvarande sätt som en tidningsprenumeration. Utredningen bedömer därför att bonusbegränsningen skulle försvåra för allmännyttan att bedriva den verksamhet som de historiskt sett bedrivit och därmed försvåra för deras intäktsmöjligheter från spel. En sådan konsekvens skulle stå i strid med det politiska målet som redogjorts för ovan.

Förbudet mot att erbjuda bonus vid mer än ett tillfälle är en konsumentskyddande regel som särskilt syftar till att förhindra att spelare med problem lockas till spel eller fortsätter att spela. Bestämelsen tillkom först vid propositionsarbetet till den nya spellagen och motiveringen i förarbetena är förhållandevis kortfattad. Begreppet bonus är ett begrepp som primärt förknippas med kommersiellt onlinespel eller vadhållning online och den mediala debatten kring bonusar har huvudsakligen handlat om bonuserbjudanden inom denna spelsektor. De allmännyttiga organisationerna har en lång historik med tillstånd att anordna lotterier på den svenska marknaden. Den typ av spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller är generellt sett spel med låg risk att utveckla spelproblem, bl.a. eftersom det är frågan om låga insatsmöjligheter per lott, i de flesta fall ”långsamt” spel och en låg vinståterbetalningsnivå. Av Folkhälsomyndighetens senaste Swelogs-undersökning framgår också att den procentuella andelen med problemspelare bland de som spelat någon gång det senaste året och bland de som spelat minst varje månad inom spelsegmentet lotteri online endast uppgår till några procent¹⁰, vilket kan jämföras med segmentet spelautomater eller kasinospel online där andelen problemspelare uppgår till 18 procent bland de som spelat någon gång det senaste året och 61 procent bland de som spelat minst varje månad. Av undersökningen framgår vidare att 70 procent av pengarna som satsas på poker, spelautomater eller kasinospel kommer från personer med problemspelare. Enligt utredningens bedömning är de förmaner som allmännyttiga organisationer erbjuder lojalitetsskapande

¹⁰ 2 procent bland de som spelat någon gång det senaste året och 3 procent bland de som spelat minst varje månad.

och i viss mån också konsumtionsdrivande.¹¹ Det har emellertid inte framkommit att de premier som många av lotterierna använt sig av under en lång tid har bidragit till ett osunt spelande, vilket också bekräftas av uppgifterna från Swelogs som redovisats ovan. Beskrivningen i propositionen om att bonuserbjudanden har kommit att bli ett attraktivt men också aggressivt sätt att locka till sig kunder är enligt utredningens bedömning inte överensstämmande med situationen inom spel för allmännyttiga ändamål.

Enligt utredningens bedömning utgör premier och andra typer av ekonomiska incitament kopplat till spel för allmännyttiga ändamål sammantaget inte en sådan risk ur ett konsumentskyddsperspektiv som motiverar en begränsning såsom den i 14 kap. 9 § spellagen. Det finns därför skäl att göra undantag från bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen för spel för allmännyttiga ändamål.

¹¹ Att så är fallet stöds ex. av Postkodlotteriets egna beräkningar om bortfall av prenumeranter för det fall bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen skulle vara tillämplig på lotteriets erbjudanden.

17 Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel

17.1 Bakgrund

Regeringen beslutade den 4 oktober 2019 att överlämna en rapport från Konsumentverket om konsumentskyddet vid lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel till utredningen (Fi2019/03306/KO). Rapporten redogörs för översiktligt nedan. Överlämningsbeslutet innehåller ingen ytterligare text än själva överlämnandet och utredningen gavs inget tilläggsdirektiv i samband med överlämnandet. Utredningen har således haft att hantera frågan inom ramen för gällande direktiv.

17.2 Konsumentverkets rapport

Konsumentverket fick den 24 april 2019 i uppdrag av regeringen att kartlägga konsumentskyddet vid lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel (FI2019/01630/KO). I samband med att myndigheten gavs uppdraget uttalade regeringen att lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel hade fått kritik för att utnyttja barn och ungdomar och andra konsumenter i en utsatt position och att det var viktigt att säkerställa att konsumenterna har ett tillräckligt skydd. Konsumentverket skulle inom ramen för uppdraget inhämta och redovisa synpunkter från Folkhälsomyndigheten, Spelinspektionen och Statens medieråd.

I Konsumentverkets redovisning¹ från den 1 oktober 2019 särskiljs mellan två övergripande kategorier av lotteri- och kasinoliknande spelinslag. Den ena utgörs av s.k. loot-lådor som är en form

¹ Konsumentverket, Kartläggning av konsumentskyddet vid lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel (Fi2019/01630/KO).

av mikrotransaktioner inuti datorspel där spelaren köper en form av behållare med ett slumpvist innehåll, det kan till exempel handla om nya kläder eller vapen till en spelkaraktär, som ofta kan ge spelaren fördelar i spelet. Konsumentverket konstaterar att det saknas information om hur vanligt loot-lådor är på den svenska marknaden. Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie, Swelogs, anger dock att bland unga mellan 16 och 17 år hade cirka 36 procent av de som spelat datorspel dagligen satsat på loot-lådor. Bland de som spelade datorspel, men inte dagligen, var siffran cirka 14 procent.

Den andra kategorin utgörs av s.k. sociala kasinon, övningsspel och minispel, dvs. spel eller inslag i spel som är utformade för att efterlikna till exempel enarmade banditer, roulette-hjul eller black jack, men där det inte går att vinna några verkliga pengar. Konsumentverket anger som exempel spelet Coin Master, där kasinoliknande inslag återfanns i spelet och där åldersgränsen sattes till sju år i Google Play och 12 år i App Store.

Konsumentverket konstaterar att forskningsläget än så länge är begränsat avseende sambandet mellan lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel, spel om pengar, problemspelande och ekonomiska problem, och att det finns behov av ytterligare forskning för att kunna dra några säkra slutsatser. När det gäller loot-lådor konstaterar dock verket att åtminstone vissa loot-lådor innehåller flera egenskaper, till exempel kort tid mellan insats och utfall, möjlighet att spela utan avbrott, ljud- och ljusstimulans vid vinst och lättillgänglighet i vardagen, som även karaktäriserar riskfyllda former av spel om pengar. Konsumentverket konstaterar vidare att den översiktliga forskningen tyder på att sociala kasinon kan vara en inkörsport till spel om pengar, men att det är svårt att dra några säkra slutsatser. Konsumentverket nämner övningsspel som finns i direkt anslutning till licenspliktiga spel om pengar, som en typ av spel som torde kunna locka konsumenterna till att övergå till spel om pengar. Myndigheten konstaterar att även om det finns berättelser och enskilda uppmärksammade fall i media om personer som har spenderat mycket pengar via lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel, har Konsumentverket och Spelinspektionen endast mottagit ett fåtal anmälningar och frågor på området.

Konsumentverket redogör i rapporten för det befintliga konsumenträttsliga skyddet och konstaterar att det kan finnas situationer där spellagen är tillämplig. Så kan vara fallet om utfallet av en vinst

från en loot-låda, ett socialt kasino, övningsspel eller minispel har ett ekonomiskt värde som kan omsättas i den ”verkliga världen”. Om en sådan vinst däremot omsätts i den verkliga världen utan datorspelutvecklarens medverkan bör detta enligt Konsumentverket och Spelinspektionen inte innebära att spellagen är tillämplig. Antalet lotteri- och kasinoliknande inslag i spel som kan anses omfattas av spellagen bedöms sannolikt vara begränsat.

Konsumentverket konstaterar i rapporten att även om lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel inte omfattas av spellagen kan tillsyn ändå bedrivas utifrån övriga konsumentskyddande regelverk såsom marknadsföringslagen (2008:486) och avtalsvillkorlagen (1994:1512). Konsumenten kan också åberopa till exempel ångerrätt vid distansavtal enligt distansavtalslagen (2005:59) och regler om rättshandlingars ogiltighet enligt avtalslagen (1915:218). Sammanfattningsvis bedömer Konsumentverket att skyddet för barn och unga är omfattande oavsett om spellagen är tillämplig eller inte. Konsumentverket anser att varken befintlig forskning eller underlag om konsumentproblem talar för ett tydligt behov av ytterligare reglering på området. Visserligen bedömer Konsumentverket att omsorgen om barn och unga som en särskilt sårbar konsumentgrupp och folkhälsoskydd möjligen skulle kunna motivera en utredning om införande av ytterligare reglering, men att den EU-rättsliga fullharmonisering som råder på stora delar av det konsumenträttsliga området kan försvåra införandet av svenska särregler.

17.3 Rapport till EU-parlamentet om loot-lådor

Rapporten *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers* publicerades i juli 2020 efter att ha tagits fram på uppdrag av Europaparlamentets kommitté för den inre marknaden och konsumentskydd (IMCO). Rapportförfattarna konstaterar, i likhet med Konsumentverket, att det behövs mer forskning innan några säkra slutsatser kan dras om loot-lådors effekter på beteenden. I rapporten pekas också på skillnader mellan olika typer av loot-lådor och att sådana som till exempel har en design som efterliknar elektroniska enarmade banditer (slot machines) kan vara särskilt problematiska. Även om många spel som innehåller loot-lådor inte är riktade specifikt mot barn, konstateras i rapporten att barn ändå spelar och

betalar för sådana spel. Detta bedöms problematiskt eftersom barn potentiellt kan vara mer sårbara på grund av begränsade förutsättningar för självkontroll och för att förstå och värdera sannolikhet i spel. Rapportförfattarna konstaterar samtidigt att berättelserna om barn som gjort av med stora belopp på loot-lådor snarare tycks utgöra undantag än regel.

I rapporten redogörs för gällande konsumentskyddsregler. Med undantag för ett fåtal länder (Belgien, Nederländerna och Slovakien), där myndigheter bedömt att loot-lådor omfattas av landets spellagstiftning, faller loot-lådor i huvudsak under generella konsumentskyddande regler i EU:s medlemsländer. Vissa av dessa länder har dock vidtagit kunskapshöjande åtgärder och utvecklat vägledningar för föräldrar och konsumenter. I rapporten redogörs också för branschens egenåtgärder som inkluderar olika typer av märkningskrav, kunskapshöjande insatser samt spelar- och föräldrakontrollsfunktioner.

Slutsatsen i rapporten är att fokus för konsumentskyddet bör ligga på speldesign i ett bredare perspektiv snarare än på just loot-lådor. Nuvarande situation där vissa länder reglerat loot-lådor som spel om pengar och andra inte, har lett till en fragmenterad marknad för datorspel i EU. Rekommendationen i rapporten är att EU tar sig an frågan ur ett konsumentskyddsperspektiv snarare än ur ett spel om pengar-perspektiv, inte minst eftersom det är där EU har kompetens att vidta åtgärder i form av till exempel rekommendationer och bindande regler. Som ett första steg anser rapportförfattarna att effekten av existerande branschinitiativ bör utvärderas.

17.4 PEGI-systemet och andra branschåtgärder

Pan European Game Information (PEGI) är ett system för innehållsklassificering av datorspel som inrättades av den europeiska datorspelsbranschen 2003 med stöd från EU-kommissionen. PEGI är även del av ett internationellt åldersrekommendationssystem, International Age Rating Coalition (IARC), vilket innebär att spel som är utvecklade i andra delar av världen automatiskt får PEGI-märkning om det är klassificerat enligt någon av systemmärkningarna.

Avseende lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel är PEGI-märkningarna för köp inuti datorspel, ”in-game purchases”, och

simulerat pengaspel, ”gambling”, relevanta. Sedan i år, 2020, finns även en särskild märkning för loot-lådor, ”Includes Paid Random Items”. Nytt är också att märkningen ”gambling” automatiskt genererar en åldersgräns på 18 år. Företrädare för den svenska Dataspelsbranschen har också uppgett att samtliga etablerade plattformar för datorspel tillhandahåller möjlighet till föräldrainsällningar och kräver verifiering före köp. Det finns dock olikheter i hur föräldrainsällningarna är utformade på olika plattformar. I regel uppger man att kundtjänster betalar tillbaka köp som gjort av misstag. Dataspelsbranschen jobbar nu vidare med att bland annat vidareutveckla konsumentinformation, föräldrainsällningar och den tekniska styrningen av köp.²

17.5 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Spellagens tillämpningsområde bör inte utvidgas för att täcka in lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel som inte omfattas av nuvarande tillämpningsområde.

Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket och andra berörda myndigheter bör, där det är lämpligt, inkludera information om lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel i kunskapshöjande insatser som rör spel om pengar och konsumentskydd.

Lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel, särskilt så kallade loot-lådor, har uppmärksammats såväl i Sverige som internationellt på senare tid. Frågor har väckts både i Sverige och utomlands hur man från lagstiftarens sida bör se på inslag i datorspel som, åtminstone visuellt, har likheter med spel om pengar. Frågan förefaller motiverad inte minst mot bakgrund av att dessa datorspel i stor utsträckning nyttjas av minderåriga, samtidigt som lagstiftningen för spel om pengar i många länder, däribland Sverige, skärpts i syfte att bland annat skydda just unga. Konsumentverkets rapport visar att det funnits fall där unga spenderat mycket pengar via lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel. Verket pekar också på forskning som visar att åtminstone vissa loot-lådor verkar innehålla egenskaper som är desamma som för riskfyllda former av spel om pengar. Till

² Uppgifter till utredningen från företrädare för branschorganisationen Dataspelsbranschen, den 1 juni 2020.

exempel handlar det om kort tid mellan insats och utfall, ljud- och ljuseffekter vid vinst, möjlighet att spela utan avbrott och lättillgänglighet i vardagen. Översiktlig forskning tyder också på att sociala kasinon kan vara en inkörsport till spel om pengar. Samtidigt konstateras dock att det saknas systematiska översikter om sambandet mellan loot-lådor eller lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel och spel om pengar, spelproblem och ekonomiska problem, vilket gör kunskapsläget oklart. Behovet av ytterligare forskning är något som påpekas även i rapporten till EU-parlamentet. Konsumentverket och Spelinspektionen har endast mottagit ett fåtal anmälningar och frågor på området. Om detta ska tolkas som att det inte föreligger något stort problem, eller om problemet kan vara stort men koncentrerat till ett fåtal konsumenter, är dock oklart.

Konsumentverkets rapport visar att lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel i vissa fall redan i nuläget kan träffas av spellagstiftningen i Sverige. Så kan framför allt vara fallet om utfallet av en vinst från en loot-låda, ett socialt kasino, övningsspel eller minispel har ett ekonomiskt värde som med spelutvecklarens medverkan kan omsättas i den ”verkliga världen”. Spellagen reglerar också hur övningsspel som en licenshavare tillhandahåller får vara utformade. I 4 kap. 5 § andra stycket anges att dessa inte får ha ett annat slumpmässigt utfall än motsvarande spel med insatser. Som påpekas i rapporten tycks dock generellt sett antalet lotteri- och kasinoliknande inslag i spel som i nuläget kan anses omfattas av spellagen vara begränsat. Det betyder dock inte att spelen är oreglerade. Som konstateras i rapporten är konsumentskyddet omfattande även i fall där lotteri- och kasinoliknande inslag i spel faller utanför spellagens tillämpningsområde.

Den här utredningen har inte haft i uppdrag eller tillräckliga förutsättningar för att belysa alla aspekter av hur frågan om hur lotteri- och kasinoliknande inslag i spel bör hanteras. Sett ur ett spellagsperspektiv delar dock utredningen Spelinspektionens bedömning som redovisas i rapporten, att spellagen inte bör utvidgas för att täcka in sådana lotteri- eller kasinoliknande inslag i spel som i nuläget inte definieras som spel om pengar. Det skulle sannolikt vara svårt att genomföra en sådan utvidgning av tillämpningsområdet utan att spelregleringen skulle bli mycket omfattande och täcka in företeelser som det inte är rimligt att reglera i den lagen. Om

ytterligare regleringsåtgärder bedöms nödvändiga, bör detta därför ske på annat sätt.

Det finns utmaningar med att reglera en fråga som denna nationellt. Datorspelsbranschen är global och det är inte säkert att branschen anser att det är värt att anpassa sitt utbud specifikt för den svenska marknaden om svenska regler skulle skilja sig markant från de som gäller inom EU eller globalt. Risken torde vara betydande för att åtminstone vissa spelutvecklare skulle avstå från den svenska marknaden, snarare än att anpassa sig. Det skulle innebära att svenska konsumenter inte ges tillgång till samma datorspel som övriga världen. Det kan givetvis vara en konsekvens som lagstiftaren är villig att acceptera om skyddsbehovet anses tillräckligt stort, men det är i alla fall en faktor som bör beaktas. Vidare skulle det faktum att stora delar av branschen är etablerad utomlands medföra praktiska utmaningar i tillsynen och sanktionering av överträdelser av en nationell särslagstiftning. Mer lämpligt både ur ett konsument- och branschperspektiv vore sannolikt att, om ytterligare regler anses nödvändiga, utforma regler på EU-nivå som gäller gemensamt för hela unionen. Som påpekas i rapporten till EU-parlamentet bör dock det första steget i så fall vara att utvärdera effekten av existerande branschinitiativ. I det sammanhanget kan noteras att branschens egna PEGI-märkning har utvecklats sedan Konsumentverkets redovisning. Sedan den 24 juni 2020 gäller att alla spel som innehåller simulerat pengaspel i någon form ska ha en särskild märkning, ”Gambling”, och automatiskt får åldersgräns 18 år.

Även om den rådande konsumentskyddslagstiftningen, så som Konsumentskyddet gör gällande, är relativt omfattande på det här området, har det funnits utmaningar när det kommer till tillsynen över efterlevnaden av reglerna. Det har exempelvis funnits svårigheter för Konsumentverket rent praktiskt och tekniskt att kontrollera att regler om marknadsföring riktad mot barn, vilseledande marknadsföring och god sed upprätthålls i samband med köp inuti datorspel. Det kan enligt utredningen finnas skäl att närmare undersöka hur ny teknologi kan användas för att bedriva tillsyn på konsumentskyddsområdet. Exempelvis har den brittiska tillsynsmyndigheten på marknadsföringsområdet, The Advertising Standards Authority (ASA), använt sig av barn-”avatarer” för att identifiera vilken marknadsföring som barn exponeras för.³ Avatarerna har tagits fram i samarbete med

³ www.asa.org.uk/news/harnessing-new-technology-gambling-ads-children.html.

en privat aktör och utformats för att återspegla hur minderåriga personer i olika åldrar agerar på internet. Detta är enligt ASA del i en bredare strategi för att säkerställa att åtgärder vidtas mot otillåten marknadsföring utan att vara beroende av tips och klagomål från allmänheten. Även inom lagstiftningen på tillsynsområdet sker en utveckling. Genom den nya EU-förordningen om konsumentskyddssamarbete⁴ ska tillsynsmyndigheterna i EU-medlemsländerna, däribland Konsumentverket, bland annat ges befogenhet att köpa in varor eller tjänster genom testköp, om nödvändigt under dold identitet, för att upptäcka överträdelser av EU:s konsumentskyddslagstiftning och för att samla in bevis. Befogenheterna, som gäller sedan den 1 juli 2020, har genomförts i svensk rätt genom särskilda bestämmelser i bland annat 44 a § marknadsföringslagen och 8 d § avtalsvillkorslagen. En begränsning är dock att myndigheterna inte getts möjlighet att använda fingerade personuppgifter vid testköp. Detta var något som efterfrågades av bland andra Konsumentverket i samband med införandet av de kompletterande svenska reglerna. Regeringen konstaterade dock att möjligheten för myndigheter att verka under fingerade personuppgifter i dag är förbehållen situationer där en person riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot hans eller hennes liv, hälsa, frihet eller frid, och ansåg att den möjligheten även fortsatt bör vara begränsad. Mot den bakgrunden föreslog regeringen inte någon rätt att verka under fingerade personuppgifter för Konsumentverket eller de andra tillsynsmyndigheterna som bedriver tillsyn enligt EU-förordningen om konsumentskyddssamarbete (prop. 2019/20:120). Det återstår därför att se hur användbar möjligheten till testköp blir i tillsynen exempelvis av varor och tjänster på internet.

I rapporten till EU-parlamentet lyfts behovet av kunskaps- och insatser mot föräldrar, lärare och barn. Rapporten pekar på att det ofta finns en kunskapsobalans mellan barn och vuxna om den digitala miljön generellt och datorspelsmiljön specifikt. I Sverige vidtas olika åtgärder för att höja kunskapsnivån avseende spel om pengar. Exempelvis kan nämnas Konsumentverkets utbildningsmaterial och webbtjänst Hallå konsument, Folkhälsomyndighetens webbplats spelprevention.se som vänder sig till den som arbetar med

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004.

att förebygga spelproblem, samt Spelinspektionens informationsinsatser. Det finns enligt utredningen skäl att överväga om, och i så fall hur, sådana informationsinsatser bör utvecklas för att belysa även frågor om lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel.

Del V

Övriga frågor

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022 med undantag av bestämmelserna om tillstånd för spelprogramvara som ska träda i kraft den 1 januari 2023.

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

18.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Lagen får tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om tillstånd som lämnas in till spelmyndigheten efter den 1 september 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

När det gäller den föreslagna regleringen om tillstånd för spelprogramvara ska ansökningarna kunna lämnas in i god tid innan reglerna börjar att gälla. För att Spelinspektionen ska kunna fatta beslut enligt de föreslagna reglerna innan de börjar att gälla krävs bestämmelser som möjliggör det. En övergångsregel bör därför införas som innebär att reglerna ska kunna tillämpas på ansökningar som lämnas in till Spelinspektionen efter den 1 september 2022 om de avser tid efter den 1 januari 2023.

19 Konsekvenser

19.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) anges det vilka krav som ställs på utredningar i fråga om konsekvensanalys. Av bestämmelserna framgår följande. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, 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 regioner, ska kommittén föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller 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 företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Eftersom utredningens uppdrag omfattar så vitt skilda frågor väljer utredningen nedan att redovisa konsekvenser av de förslag som lämnas per kapitel.

19.2 Åtgärder för att stänga ute olicensierade aktörer

19.2.1 Tillstånd för spelprogramvara

Utredningen föreslår att tillstånd ska krävas för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för vadhållning online och kommersiellt onlinespel. Tillståndshavaren ska inte få samarbeta med någon som tillhandahåller spel i Sverige utan nödvändig licens. En licenshavare, det vill säga ett spelföretag som tillhandahåller spel till konsumenter, ska se till att spelprogramvaran som används är tillverkad, tillhandahållen, installerad och ändrad av någon som har tillstånd för detta. Det huvudsakliga syftet med regleringen är att försvåra tillhandahållandet av olicensierat spel genom att minska olicensierade aktörers tillgång till spelprogramvara.

Som alternativ till den föreslagna regleringen har utredningen övervägt (1) att inte införa någon specifik reglering av spelprogramvarumarknaden och (2) att i stället för tillståndskrav införa en bestämmelse i spellagen om att spelprogramutvecklare inte får samarbeta med olicensierade spelföretag. Konsekvensen av att inte införa några regler alls skulle vara att spelprogramvarumarknaden lämnas oreglerad i spellagen. Dock kan de nuvarande, samt de av utredningen föreslagna nya, reglerna om främjande av spel utan nödvändig licens vara tillämpliga i vissa fall. Licenshavare skulle, i samma utsträckning som i dag, kunna samarbeta med underleverantörer av spelprogramvara som parallellt förser olicensierade spelföretag med spelprogramvara och tjänster kopplade till dessa. Konsekvensen av att i spellagen införa krav på spelprogramutvecklare utan att kräva tillstånd skulle vara att Spelinspektionen inte ges möjlighet att förhandspröva om företaget har tillräckliga förutsättningar och rutiner för att säkerställa att det inte förser olicensierade spelföretag med spelprogramvara. Det skulle inte heller vara möjligt genom en sådan reglering att, på det sätt som görs genom utredningens förslag, ställa krav på licenshavarna att inte samarbeta med spelprogramutvecklare som samarbetar med olicensierade spelföretag.

Förslaget påverkar främst de som tillverkar, tillhandahåller, installerar och ändrar spelprogramvara för den svenska spelmarknaden, Spelinspektionen, innehavare av licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning samt i viss mån förvaltningsdomstolarna.

Det är svårt att förutse hur många aktörer som kommer att söka tillstånd. Utredningen kan dock konstatera, utifrån uppgifter från

spelbranschen, att det är ett begränsat antal programvaruutvecklare som förser merparten av den svenska spelmarknaden med spelprogramvara (se avsnitt 7.4.2). Inom livekasino och vadhållning förefaller det vara fråga om färre än tio aktörer. Inom datorsimulerat automatspel (så kallade slots) är antalet större, även om några få större aktörer dominerar även den marknaden. Enligt uppgifter från spelprogramvaruutvecklaren NetEnt fanns det 76 stycken spelleverantörer av slots-spel på den svenska spelmarknaden 2019. Även om förslaget är utformat på ett sätt som medför endast mycket begränsade kostnader i form av avgifter och administration för programvaruföretagen, är det rimligt att tro att vissa aktörer som nu verkar på marknaden kommer att avstå från att ansöka om tillstånd enligt den nya regleringen. Utredningens bedömning, som får anses vara osäker, är att det är rimligt att förvänta cirka 70 ansökningar om tillstånd från spelprogramvaruutvecklare inför reglernas ikraft-trädande.

Den som ansöker om tillstånd ska betala en ansökningsavgift om 30 000 kronor och visa att de krav som gäller för verksamheten är uppfyllda. Detta kommer innebära vissa merkostnader för dessa aktörer även om kraven är mycket begränsade i jämförelse med vad som gäller för licenshavare. Även med hänsyn till att marknaden består av aktörer med mycket varierad storlek och resursstyrka, bedömer utredningen att de föreslagna kraven, inklusive avgiftsnivåer, är rimliga. Samtidigt som regleringen innebär vissa merkostnader kan möjligheten att bedriva verksamhet med tillstånd ge dessa aktörer ökad legitimitet och större förtroende på marknaden. Regleringen bör också medföra mer rättvisa konkurrensvillkor på marknaden för spelprogramvara.

För licenshavare innebär förslaget att de måste tillse att deras underleverantörer väljer att söka tillstånd. I annat fall måste licenshavaren byta underleverantör. Som nämnts är det rimligt att anta att de flesta spelprogramvaruutvecklarna kommer att söka tillstånd.

Spelinspektionen föreslås vara den myndighet som ska ansvara för att pröva ansökningar om tillstånd och att utöva tillstånd över reglernas efterlevnad. Spelinspektionen har angett att tillståndsprövningen kommer kräva en årsarbetskraft i anspråk. Myndighetens anslag kommer därför behöva ökas med motsvarande en årsarbetskraft. Myndighetens kostnader för tillståndsprövningen kommer dock täckas av motsvarande nivå av intäkter till staten i form av ansökningsavgifter. Detta ska också vägas mot de ökade skattein-

täkter som bedöms bli följden av att svenskars spelande genom tillståndsregleringen i högre utsträckning kommer ske hos licensierade och skattebetalande spelföretag. I övrigt bedöms effekterna av förslaget för Spelinspektionens verksamhet kunna hanteras inom befintlig anslagsram.

Förslaget kan antas medföra viss måltillströmning till domstolarna. Det bör dock vara fråga om ett mycket litet antal mål och de merkostnader som förslaget medför bör därför kunna rymmas inom befintlig anslagsram för Sveriges domstolar.

Vid spel hos olicensierade spelföretag gäller inte de skyddsmechanismer som följer av spellagen om bland annat bonusbegränsningar, gränssättning och möjlighet till självavstängning. Det är framför allt inom den mest riskfyllda spelformen, onlinekasino, som olicensierat spelande förekommer. Förslaget, som syftar till att försvåra tillhandahållande av olicensierat spel, bedöms därför medföra ett ökat skydd mot spelets skadeverkningar och ett stärkt konsumentskydd.

Svenskars spelande hos olicensierade spelföretag bedömdes uppgå till två miljarder kronor efter utbetalda vinster 2019.¹ Det innebär, baserat på punktskatten om 18 procent, uteblivna skatteintäkter för staten om 360 miljoner kronor. Förslaget kommer inte att leda till att det olicensierade spelet upphör. Det går inte heller att säga att spelandet som i dag sker hos olicensierade aktörer oförändrat skulle flyttas över till den licensierade marknaden om olicensierat spel skulle göras otillgängligt. Det är rimligt att tro att vissa som i dag spelar hos olicensierade spelföretag har stängt av sig från spel inom licenssystemet. Spellagen innehåller som nämnts också mekanismer som ska skydda mot överdrivet spelande. Utredningen bedömer dock, baserat på uttalanden från spelbranschen och erfarenheter från Storbritannien, att förslaget kommer att leda till en viss förflyttning av spelandet från olicensierat spel till licensierat spel och därmed medföra ökade skatteintäkter för staten. Till följd av det ökade skydd mot spelets skadeverkningar som förslaget bedöms medföra, bör även de samhällsekonomiska kostnaderna för att hantera spelproblem kunna minska i någon mån.²

Förslagets förenlighet med EU-rätten redogörs för i avsnitt 7.4.10.

¹ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3 (2020:8), s. 42.

² Se Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet, SOU 2020:46, s. 420, om samhällets kostnader för spelproblem.

19.2.2 Främjandeförbudet

Förslaget innebär ett förbud mot att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Syftet med förslaget är att stärka skyddet mot olicensierat spel.

Främjande av olovligt spel är kriminaliserat genom 19 kap. 2 § spellagen. Förslaget innebär alltså inte att något som nu är tillåtet förbjuds. Förslaget ger Spelinspektionen en tydligare bestämmelse att utgå ifrån vid tillsyn av verksamhet som kan utgöra främjande av spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. I nuläget anmäler Spelinspektionen sådan verksamhet till åklagare för vidare hantering. Genom förslaget kan Spelinspektionen även välja att i sådana fall vidta administrativa åtgärder mot aktören. Förslaget bedöms inte medföra behov av utökat anslag för myndigheten.

Förslaget bedöms kunna bidra till ett ökat skydd mot olicensierat spel. I det avseendet är konsekvensanalysen avseende utredningens förslag om tillståndsreglering för spelprogramvara relevant även för detta förslag.

19.2.3 Bestämmelsen i 15 kap. 6 §

Förslaget innebär att spellagens förbud mot reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens utvidgas till att gälla även tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradio-sändningar från andra länder, samt videodelningsplattformar. Syftet med förslaget är att stärka skyddet mot olicensierat spel.

Främjande av olovligt spel är kriminaliserat genom 19 kap. 2 § spellagen. Enligt förarbetena kan marknadsföring av spel, oavsett medial form, utgöra främjande (prop. 2017/18:220 s. 346). Förslaget innebär alltså inte att något som nu är tillåtet förbjuds. Förslaget är därmed för berörda näringsidkare närmast av förtydligande karaktär.

Förslaget ger Spelinspektionen en tydligare bestämmelse att utgå ifrån vid tillsyn av reklam för spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Det bedöms inte medföra behov av utökat anslag för myndigheten.

Förslaget bedöms kunna bidra till ett ökat skydd mot olicensierat spel. I det avseendet är konsekvensanalysen avseende utredningens

förslag om tillståndsreglering för spelprogramvara relevant även för detta förslag.

19.3 Minska skadeverkningarna av spel

19.3.1 Riskklassificering av spel

Enligt utredningens förslag ska Spelinspektionen i samråd med Folkhälsomyndigheten få i uppdrag att ta fram en modell för riskklassificering av olika spelformer. Spelinspektionen har redan i uppgift att verka för en sund och säker utveckling inom tillsynsområdet och vid behov vidta eller föreslå åtgärder, vilket framtagandet av en riskklassificeringsmodell kan bedöms utgöra ett led i. Utredningen bedömer att eventuella kostnader för uppdraget bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Om Spelinspektionen, när en riskklassificeringsmodell har arbetats fram, däremot får en permanent uppgift att kontinuerligt riskklassificera spelformer kan det sannolikt förutsätta vissa utökade resurser.

19.3.2 Ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och en effektivare tillsyn

Förslaget om att förbjuda reklam av spel för landbaserade kasinon, värdeautomater och kommersiellt onlinespel mellan kl. 06.00–21.00 i vissa mediekanaler medför att marknadsföringen av sådant spel till viss del begränsas. Bestämmelsen syftar dels till att undvika att spelande på sådant s.k. högriskspel normaliseras för barn och unga, dels att förhindra att personer med spelproblem eller som ligger i riskzonen för problemspelande lockas att spela. Forskning visar att det främst är dessa personer som påverkas negativt av spelreklam. Forskning visar också att det finns ett samband mellan spelreklam och ökat spelande. Målsättningen med den nu föreslagna begränsningen är således att minskningen av spelreklam ska leda till ett minskat spelande generellt på de allra farligaste spelformerna och en minskning av problemspelande. Ambitionen att spelandet på högriskspel ska minska och att sådant spelande inte normaliseras för barn och unga, bedöms positivt ur ett samhällsperspektiv och i linje med den spelpolitik som förs i Sverige.

Förslaget bedöms få ekonomiska konsekvenser för främst spelföretag och medieföretag. Det finns i dagsläget 67 spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel. Den begränsning som föreslås utgör en förhållandevis stor inskränkning av möjligheten att marknadsföra sina produkter. Det rör sig dock inte om ett totalförbud. Mellan kl. 21.00–06.00 finns möjlighet till marknadsföring i de marknadsföringskanaler som bestämmelsen tar sikte på. Förslaget begränsar inte heller marknadsföring i andra mediekanaler än de som uttryckligen anges. Vidare gäller begränsningen endast för sådant spel som bedömts extra riskfyllt i ett beroendeperspektiv, vilket innebär att spelföretag fortfarande kommer kunna marknadsföra andra, mindre riskfyllda, produkter. För de bolag som enbart har licens för kommersiellt onlinespel blir marknadsföringsbegränsningen förvisso mer påtaglig. En minskad möjlighet att marknadsföra sin produkt kan även resultera i en minskning av intäkter och kunder. Det finns därmed en risk att förslaget slår extra hårt mot de företag som endast tillhandahåller kommersiellt onlinespel och konkurrerar med spelföretag som har licens för både kommersiellt onlinespel och annat spel, varav de senare får marknadsföras. Eftersom syftet med bestämmelsen är att skydda sårbara grupper från exponering av reklam för spelprodukter som har bedömts ha hög risk för beroende i särskilt påträngande kanaler får dock en sådan eventuell konsekvens anses vara acceptabel.

Om det blir färre företag kvar på marknaden för kommersiellt onlinespel skulle konkurrensen kunna påverkas. Ett visst bortfall av aktörer bedöms dock inte nödvändigtvis få någon negativ verkan på konkurrensen mot bakgrund av att det i nuläget, i förhållande till den svenska spelmarknaden, finns ett mycket stort antal aktörer som erbjuder liknande spel.

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

Det är svårt, med den rådande pandemin, att göra mer exakta beräkningar för intäktsbortfallet. Under 2020 har investeringarna i

spelreklam, likt annan reklam på annonsmarknaden, gått ner kraftigt. Hur framtiden kommer att se ut är svårt att förutse. De senaste helårssiffrorna som utredningen har att förhålla sig till är siffrorna för 2019. Det året investerades det 5,7 miljarder brutto i spelreklam i traditionella medier. Av beloppet var 53 procent hänförligt till tv och 11 procent till radio. Detta innebär således att drygt tre miljarder kronor lades på tv-reklam och drygt 600 miljoner kronor investerades i radioreklam. När det gäller tv är den svenska tv-marknaden dominerad av stora aktörer. Under 2019 stod SVT, Telia, Nent Group och Discovery för 95 procent av det samlade linjära tv-tittandet i Sverige. Eftersom SVT inte sänder spelreklam leder en delning rakt av på övriga tv-bolag till annonsintäkter om nästan en miljard per kanal. Då TV 4 har infört en volymbegränsning av spelreklam är bolagets andel troligtvis något lägre och i motsvarande mån andelen för övriga något högre. Beloppen är dock bruttosiffror som inte tar rabatter och liknande i beaktande, varför intäktsbeloppen är väsentligt mycket lägre netto. Alldeles oavsett rör det sig om höga belopp. Siffrorna ovan avser intäkter från spelreklam oberoende av spelform och oberoende av tid på dygnet. Den begränsning som föreslås tar endast sikte på vissa typer av spel och vissa tider på dygnet. Utredningen har inte tillgång till uppgifter om exakt fördelning av reklamen för alla spelformer per aktör men det är dock bekant att en stor andel reklam avser onlinekasino.

Kommersiell radio domineras av två aktörer, Bauer Media och Nent Radio. Om det ovan redovisade bruttobeloppet avseende spelreklam i radio delas på hälften innebär det intäkter om cirka 300 miljoner kronor per bolag. Även här bör påpekas dels att siffrorna blir lägre netto, dels att begränsningen endast tar sikte på högriskspel och på vissa tider på dygnet. Från radions håll har framförts att ett totalförbud mot spelreklam, vilket det dock inte är fråga om här, skulle få stora konsekvenser för kommersiell radio som aktör som redan har haft stora investeringar i licenser och som är starkt beroende av sina annonsintäkter.

Eftersom förslaget även gäller videodelningsplattformar och podcasts bör ett visst intäktsbortfall även räknas med för bl.a. Google och vissa podcastleverantörer.

Det är enligt utredningen svårt att bedöma vad som händer med annonspriserna om begränsningen införs. En minskad möjlighet att göra reklam i tv och radio och på videodelningsplattformar skulle i

teorin kunna innebära ökade annonspriser, i synnerhet i tv och på videodelningsplattformar där en stor andel tittare förekommer efter kl. 21.00.

För medieföretagen kan vidare vissa kostnader tillkomma för de teknikanpassningar som krävs för att anpassa sig till regleringen.

Från framför allt spelbranschens sida har påtalats att införandet av begränsningar av möjligheten för spelföretag att marknadsföra sig skulle hota kanaliseringen av spel. Om bolagen inte får marknadsföra sig och sina produkter finns det enligt branschen en risk för dels att spelföretag lämnar den svenska marknaden, dels att svenska konsumenterna söker sig utanför licenssystemet för att spela. Utredningen konstaterar i denna del att den begränsning som nu föreslås innebär ett förbud dagtid mot att marknadsföra de allra mest riskfyllda spelen i vissa kanaler. Det rör sig inte om ett totalförbud och förbudet tar endast sikte på produkter som anses vara särskilt riskfyllda. Det finns således fortfarande avsevärt bättre möjligheter för licenshavare att marknadsföra sig och på så sätt nå en hög kundkännedom på den svenska marknaden, jämfört med för olicensierade aktörer, mot vilka det råder ett totalt marknadsföringsförbud.

Från spelbranschen framförs ofta argumentet att regulatoriska begränsningar för licensierade spelföretag driver spelare till olicensierade aktörer. De rapporter om kanaliseringen som finns att tillgå visar hur stor andel av svenskarnas spelande som sker utanför licenssystemet. Rapporterna ger dock inte svar på hur många spelare som står för denna andel. Det har till utredningen framförts att många av de hjälpsökande på spelberoendemottagningar i nuläget är avstängda i spelpaus och att de således spelar på olicensierat spel. Att avstängda spelare söker sig till olicensierat spel är givetvis allvarligt och utredningen lämnar bl.a. i detta betänkande förslag som syftar till att utestänga olicensierat spel från Sverige. Däremot kan det faktum att avstängda spelare spelar hos olicensierade aktörer till viss del tala för att en inte obetydlig del av det olicensierade spelandet härrör från sådana personer. Det bedöms inte troligt att minskad marknadsföring kommer att göra att dessa personer spelar mer hos olicensierade aktörer. Snarare torde de föreslagna begränsningarna leda till minskade impulser att spela och därmed minskat spelande på totalen för dessa spelformer. Utredningen ser mot denna bakgrund inga större risker ur ett kanaliseringsperspektiv vid införandet av den begränsning som nu föreslås.

Det är Konsumentverket som kommer att bedriva tillsyn över efterlevnaden av den föreslagna bestämmelsen. Redan i dagsläget har Konsumentverket tillsynsansvar för marknadsföring av spel, vilket innebär att tillsyn redan bedrivs för spelreklam oavsett mediekanal. Eftersom det rör sig om regelefterlevnad av ytterligare en bestämmelse kommer antalet tillsynsbeslut eventuellt att öka något. Sammantaget bedömer dock utredningen att tillsynen ryms inom ramen för Konsumentverkets befintliga budgetram. Inte heller förslagen att en överträdelse av 15 kap. 2 § spellagen kan sanktioneras med marknadsstörningsavgift bör medföra några större konsekvenser då detta endast bedöms bli aktuellt i ett fåtal fall.

Marknadsföringsbestämmelserna beräknas kunna få viss betydelse för domstolarnas arbetsbelastning. En viss ökning av mål skulle kunna vara att vänta, men enligt utredningens bedömning är det svårt att se att det skulle röra sig om särskilt många mål. Arbetsbelastningen i stort hos domstolarna bör således inte påverkas mer än marginellt. Även om förändringen skulle kunna tänkas innebära en något högre arbetsbelastning samt ökade kostnader bedömer utredningen att kostnaderna inte blir större än att de kan hanteras inom de befintliga ekonomiska ramarna.

19.3.3 Värdeautomater

Utredningens förslag innebär att en spelares förlustgräns vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino ska få uppgå till högst 5 000 kronor per vecka. Syftet med förslaget är att minska skadeverkningarna vid sådant spel.

Förslaget berör främst Svenska Spel, de restauranger och bingohallar där värdeautomaterna är placerade samt Spelinspektionen.

För Svenska Spel, restauranger och bingohallar innebär förslaget att de nu gällande tillfälliga reglerna om förlustgräns vid värdeautomatspel blir permanenta. I samband med införandet av den tillfälliga regleringen anförde Svenska Spel att förlustgränsen skulle minska intäkterna från sådant spel till restauranger och bingohallar med cirka 16,5 miljoner kronor mellan 2 juli och 31 december 2020. Statens intäkter från Svenska Spels överskott från sådant spel kan följaktligen också komma att minska. Den utveckling som Svenska Spel vittnat om i fråga om värdeautomatspelande, med allt fler spe-

lare som spelar för mindre belopp, bör dock innebära att de omsättningsmässigt negativa effekterna av en obligatorisk förlustgräns begränsas.

För spelarna innebär förslaget en begränsning av hur stora summor som kan spenderas på värdeautomatspel i restauranger och bingohallar. Förslagen innebär att skyddet ökar både för redan aktiva spelare och för nya spelare. Det går inte att utesluta att vissa av spelarna, när de slagit i taket, spelar vidare på andra spelformer inom Svenska Spel eller hos andra spelbolag. I avsnitt 10.5 redogörs dock för studier som antyder att majoriteten inte väljer att spela vidare när de slagit i taket.

Spelinspektionen har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över att bestämmelserna i spellagen och de föreskrifter som meddelats med stöd i spellagen följs. Förslaget innebär att de tillfälliga reglerna i fråga om förlustgräns blir permanenta, och således inte att Spelinspektionens tillsynsområde utökas i förhållande till nuläget.

Förslaget kan ha viss påverkan på statens intäkter från spelskatt, eftersom möjligheterna att spela för höga belopp begränsas. Detta ska dock i så fall vägas mot syftet med bestämmelsen att minska skadeverkningarna från spel, vilket kan minska de samhälls-ekonomiska kostnaderna för att hantera spelproblem.

19.4 Andra åtgärder som kan stärka omregleringen

19.4.1 Ökande möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

Genom den föreslagna nya lagen ska licens- och tillståndshavare enligt spellagen vara skyldiga att på begäran av Spelinspektionen lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden. Syftet med den nya uppgiftsskyldigheten är att genom statistik om utvecklingen bättre kunna följa, bedöma och hantera riskerna på spelmarknaden. Med ökad kunskap om spelmarknadens utveckling ges Spelinspektionen bättre förutsättningar för att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden samt bidra till den övergripande nationella uppföljningen inom spelområdet. Övergripande handlar det om att riksdag och regeringen ges tillgång till underlag för att kunna bedöma om målen med spelpolitiken faktiskt uppnås. Det ger också Spelinspektionen bättre underlag för andra delar av myndighetens

verksamhet, exempelvis i föreskriftsarbetet och arbetet med att motverka matchfixning.

Förslaget berör Spelinspektionen och licens- och tillståndshavarna enligt spellagen. Därutöver berörs förvaltningsdomstolarna i ärenden som rör överklagande av inspektionens beslut.

Det är inte möjligt att på förhand redogöra för alla konsekvenser av den föreslagna lagen eftersom det beror på hur Spelinspektionen kommer att använda sig av den för att inhämta uppgifter. Spelinspektionen genomför dock redan i dag uppgiftsinhämtning från licenshavarna för statistikändamål på frivillig basis. Förslaget avser inte att ge Spelinspektionen någon ny uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Den föreslagna ändringen i myndighetens instruktion är närmast av en förtydligande karaktär. Erfarenheter från hur Spelinspektionen hittills redogjort för utvecklingen på spelmarknaden, visar att myndighetens publiceringar skett kvartalsvis och årsvis. Det bedöms mot den bakgrunden troligt att uppgiftsinhämtningen med stöd av den nya lagen i regel kommer att ske åtminstone kvartalsvis. Vid särskilda omständigheter, exempelvis under perioder då spelmarknaden av något skäl kan antas påverkas mer än vanligt, kan det dock finnas skäl att inhämta uppgifter på månadsbasis. Utredningen har inte fått uppfattningen att de typer av uppgifter som kan bli aktuella att rapportera medför någon betydande administrativ börda för licens- eller tillståndshavarna att ta fram. Som anges i avsnitt 13.5.3 får den som är uppgiftsskyldig inte betungas onödigt.

Det bör i sammanhanget erinras om att statliga myndigheter är skyldiga att samråda med berörd branschorganisation innan de begär in uppgifter från näringsidkare, enligt 3 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Om, vilket bedöms troligt, Spelinspektionen utnyttjar det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande, ska dessa föreskrifter naturligtvis konsekvensanalyseras och beredas i sedvanlig ordning.

För Spelinspektionen innebär inte förslaget någon ny uppgift. Snarare innebär det att myndigheten ges bättre verktyg att utföra sin uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden.

Förslaget torde sammanfattningsvis, såvitt kan bedömas nu, inte få några effekter av större betydelse för företagens administrativa

börda och inte heller föranleda något behov av utökat anslag för Spelinspektionen.

19.4.2 Licensers giltighet vid prövning av förnyad licens

Enligt förslaget ska en utgången licens fortsatt gälla till dess att spelmyndigheten fattat beslut i fråga om en ansökan från samma licenshavare om förlängning av licensen, förutsatt att ansökan innehåller de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning och har inkommit till myndigheten senast fyra månader före utgången av licensen. Syftet med bestämmelsen är att undvika att licenshavare drabbas på grund av hög arbetsbelastning hos Spelinspektionen. Genom bestämmelsen ges också Spelinspektionen ökad möjlighet att fokusera sina resurser till att göra den lämplighetsprövning som spellagen kräver.

Om förslaget inte genomförs finns en risk att en allt för stor del av Spelinspektionens resurser under den mest intensiva licensprövningsperioden kommer att gå åt till att hantera frågor från licenshavarna till följd av osäkerheten kring om en ny licens kommer att hinna meddelas innan den tidigare licensen löper ut eller inte. Om ett beslut med anledning av en ansökan om förnyad licens inte hinner meddelas innan den tidigare licensen löper ut, kan det också medföra klagomål och domstolsprocesser som tar ytterligare resurser i anspråk. Dessa resurser kan genom förslaget i stället användas till att göra bl.a. den lämplighetsprövning som spellagen kräver.

Utredningen bedömer att det sannolikt endast kommer vara i undantagsfall som regeln om fortsatt giltighet kommer att behöva tillämpas i praktiken, eftersom den aktuella bestämmelsen kan förväntas leda till att licenshavare lämnar in kompletta ansökningar i god tid. Bestämmelsen kan med andra ord i sig själv medföra att behovet av förlängd giltighet minskar.

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

Konsumentskyddet bedöms inte påverkas negativt genom förslaget. De licenshavare vars licenser skulle kunna bli aktuella för fortsatt giltighet, har bedömts lämpliga för verksamheten av Spel-

inspektionen i den ursprungliga licensprövningen. Spelinspektionen har också möjlighet att när som helst under licenstiden vidta tillsynsåtgärder och, när det bedöms nödvändigt, exempelvis återkalla licensen. Om Spelinspektionen vid bedömningen av ansökan om förnyelse bedömer att licenshavaren inte uppfyller kraven för licens, ska en ny licens inte beviljas. I så fall gäller inte heller längre en utgången licens som har haft fortsatt giltighet.

19.4.3 Anpassade regler om bonuserbjudanden

Enligt förslaget ska licenshavare som enbart har licens att tillhandahålla spel för allmännyttiga ändamål undantas från begränsningen att det endast ska vara tillåtet att erbjuda bonus vid första speltillfället. Förslaget syftar till att de allmännyttiga organisationerna i detta avseende ska få fortsätta att tillhandahålla spel under samma förutsättningar som de gjorde före omregleringen. Förslaget bedöms inte få några direkta ekonomiska konsekvenser men i jämförelse med den nu gällande bonusbegränsningen, som är tillämplig även för licenshavare som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål, bedöms förslaget ge ökade intäktsmöjligheter för allmännyttiga organisationer. Utredningen har bedömt att undantaget kan införas utan att det får några negativa effekter på konsumentskyddet (jfr avsnitt 16.4).

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden

1 § För att tillgodose de behov av uppgifter som spelmyndigheten har för att följa utvecklingen på spelmarknaden, får spelmyndigheten förelägga en licens- eller tillståndshavare enligt spellagen (2018:1138) att tillhandahålla uppgifter om spelets omfattning.

Ett föreläggande gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

Paragrafen behandlar spelmyndighetens befogenhet att begära in vissa uppgifter från licens- och tillståndshavare enligt spellagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

Enligt *första stycket* får spelmyndigheten förelägga en licens- eller tillståndshavare att tillhandahålla uppgifter om spelets omfattning. Det kan exempelvis avse uppgifter om omsättning per spelform och distributionssätt (online, mobil, dator, ombud etc.), antalet aktiva spelare, fördelningen av spelandet mellan kvinnor och män samt aggregerade uppgifter om satta och nådda gränser för spelande.

Ett föreläggande ska vara proportionerligt, vilket bland annat framgår av 5 § förvaltningslagen. Spelmyndigheten ska i samband med uppgiftsinhämtningen tillämpa förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Ett föreläggande gäller, enligt *andra stycket*, som huvudregel omedelbart. Detta motsvarar vad som gäller enligt 1 § lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden.

- 2 § Uppgiftsskyldigheten enligt denna lag omfattar inte
1. uppgifter som utgör del i utredning i enskilda ärenden som rör tillämpning av spellagen (2018:1138), eller
 2. uppgifter som utgör personuppgifter.

I paragrafen anges vissa undantag från uppgiftsskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.2 och 13.5.3.

I *punkt 1* anges att uppgiftsskyldigheten inte omfattar utredning i enskilda ärenden som rör tillämpning av spellagen. För dessa syften finns särskilda uppgiftsskyldigheter i spellagen.

I *punkt 2* anges att uppgiftsskyldigheten inte ska gälla för uppgifter som utgör personuppgifter. Med personuppgifter avses det samma som i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska 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).

- 3 § Ett föreläggande enligt 1 § får förenas med vite.

I paragrafen regleras möjligheten att förena ett föreläggande med vite. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.4.

Att spelmyndigheten får förena ett föreläggande med vite innebär ingen skyldighet för myndigheten att göra det. Har spelmyndigheten inte anledning att räkna med annat än att uppgiftsskyldigheten fullgörs, behöver myndigheten inte förelägga något vite.

- 4 § Beslut av spelmyndigheten om förelägganden enligt 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen anges förutsättningarna att överklaga beslut. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.5.

Av *första stycket* följer att ett beslut om föreläggande får överklagas till förvaltningsrätten under de förutsättningar som regleras i förvaltningslagen.

Vid överklagande till kammarrätten krävs enligt *andra stycket* prövningstillstånd.

5 § *Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska ges in och villkoren för inlämnandet.*

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för spelmyndigheten att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska ges in och villkoren för inlämnandet. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.4.

20.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

29 § *En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot*

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken,
- 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket, 9 a kap. 10 och 11 §§ eller 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller 8 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter,
- 4 kap. 1 § 2 eller 3, 3 §, 4 § första stycket 2 eller 5 § 2 eller 3 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
- 15 kap. 2 eller 7 § spellagen (2018:1138.)

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

Paragrafen beskriver vilka former av överträdelser som kan medföra åläggande av marknadsstörningsavgift. Det är som huvudregel inte möjligt att ålägga marknadsstörningsavgift om näringsidkare bryter mot kraven enligt en särskild lag (jfr prop. 2007/08:115 s. 127). Undantagen räknas upp i paragrafens andra stycke, vilket har ändrats genom en hänvisning 15 kap. 2 § spellagen (förbudet mot att skicka direktreklam till en avstängd spelare) och till den nya bestämmelsen

i 15 kap. 7 § spellagen (förbudet mot reklam för vissa spelformer dagtid bl.a. i radio, tv och på videodelningsplattformar). Syftet med ändringen är att det ska vara möjligt att ålägga om marknadsstörningsavgift även vid överträdelser av 15 kap. 2 § spellagen och den föreslagna nya bestämmelsen 15 kap. 7 § spellagen. Ändringen motsvarar och är en konsekvens av det tillägg som görs i 15 kap. 4 § spellagen. Se vidare i kommentaren till dessa bestämmelser. Närmare överväganden finns i avsnitt 9.12.

20.3 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

3 kap.

3 a § Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens enligt denna lag.

Genom paragrafen förbjuds främjande av deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (främjandeförbud). Paragrafen överensstämmer i sak med vad som gällde enligt 38 § första stycket 1 lotterilagen (1994:1000). Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Främjande av olovligt spel är kriminaliserat genom 19 kap. 2 §. Med främjande avses här sakligt sett detsamma som i den bestämmelsen. I 19 kap. 7 § finns bestämmelser om förbud mot dubbelbestraffning.

4 kap.

8 § En licens ska avse en viss tid och får, om inte annat anges i denna lag, ges för högst fem år.

Om en ansökan om förnyelse av en licens som avses i första stycket ges in till spelmyndigheten ska licensen gälla under längre tid, dock längst till dess att beslut i fråga om den nya ansökan har fattats av spelmyndigheten, om

1. ansökan har inkommit senast fyra månader före utgången av giltighetstiden för den licens som förlängningen avser, och

2. ansökan innehåller de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning.

I paragrafen behandlas licensens giltighet. I det *andra stycket*, som är nytt, anges under vilka förutsättningar en utgående licens ska ha fortsatt giltighet under tiden som en ansökan om förnyelse av licensen prövas av spelmyndigheten. Övervägandena finns i kapitel 15.

Av bestämmelsen framgår att en utgående licens fortsatt ska gälla till dess att spelmyndigheten fattat beslut i fråga om en ansökan från samma licenshavare om förlängning av licensen, om vissa förutsättningar föreligger. Den första förutsättningen är, enligt *punkt 1*, att ansökan om förnyelse har inkommit till myndigheten senast fyra månader före utgången av licensen. Den andra förutsättningen är, enligt *punkt 2*, att ansökan innehåller de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning. Med detta avses att ansökan innehåller samtliga handlingar som anges i Spelinspektionens föreskrifter om ansökan om licens. Att ansökan bedöms uppfylla detta krav utesluter dock inte att myndigheten kan komma att begära mindre förtydliganden eller kompletteringar i samband med prövningen av den nya ansökan.

11 kap.

6 a § Spelprogramvara som används vid tillhandahållande av onlinespel enligt 7 och 8 kap. får bara tillverkas, tillhandahållas, installeras eller ändras av den som har tillstånd för detta.

Paragrafen innehåller krav på tillstånd för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för kommersiellt onlinespel och vadhållning som sker online. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

I bestämmelsen avses med spelprogramvara sådan programvara som är designad för att särskilt användas vid licenspliktigt spel om pengar. Det kan exempelvis handla om slumpalsgeneratorer, s.k. Random Number Generator (RNG), datorsimulerat automatspel (så kallade slots), streaminglösningar m.m. för onlinebaserad livekasino, plattformar för onlinepoker och sportböcker för vadhållning. Med spelprogramvara avses däremot inte sådan programvara som är allmänt utvecklad för tillhörande aktiviteter såsom resultatanalys, marknadsföring, kundhantering och förvaltning, eller som utgör delar av licenshavarens allmänna IT-struktur eller affärsapplikationer. Den närmare definieringen av begreppet bör över-

lämnas till rättstillämpningen. Spelinspektionen har även möjlighet att ta fram ytterligare vägledning om det bedöms nödvändigt.

Att det är licenshavaren som har ansvaret gentemot konsument och tillsynsmyndighet för spelverksamheten följer bland annat av 11 kap. 6 §.

6 b § Tillstånd enligt 6 a § kan ges till den som uppfyller kraven i 4 kap. 1 § 1 och 2, samt 2 § 1–3.

I paragrafen anges vad som krävs för tillstånd enligt 6 a §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

Enligt bestämmelsen får tillstånd att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara ges till den som uppfyller vissa av de krav som ställs på en licenshavare enligt 4 kap. För det första ska sökanden bedömas ha den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten (4 kap. 1 § 1). Vid bedömning av om dessa krav är uppfyllda bör beaktas vilken kapacitet som sökanden förfogar över i form av personal, ledning, arbetsrutiner och andra organisatoriska resurser. Personalens kunskap om verksamheten och de föreskrifter och villkor som reglerar den har stor betydelse. Vid bedömningen kan därför beaktas vilken kunskap och erfarenhet av liknande verksamhet personalen har. För det andra ska sökanden antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten (4 kap. 1 § 2). Den bedömningen bör i första hand avse regleringen på spelområdet och särskilt förbudet mot att samarbeta med någon som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen (6 e §). Bedömningen av om kraven är uppfyllda bör göras i förhållande till den verksamhet som ansökan avser (jfr prop. 2017/18:220 s. 101 och 317). Det bör beaktas i tillståndsprövningen om sökanden redan verkar med licens i ett annat där motsvarande prövning genomgått.

Tillståndshavaren ska ha rättshandlingsförmåga, vilket innebär att ett tillstånd inte får ges den som är i konkurs eller, om sökanden är en fysisk person, är under 18 år eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (4 kap. 2 § 1–3).

6 c § En tillståndshavare enligt 6 a § som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska ha en fysisk representant som är bosatt i Sverige. Representanten ska uppfylla de krav som anges i 4 kap. 2 § 1–3.

I paragrafen uppställs krav på att en tillståndshavare enligt 6 a § som saknar bosättning eller etablering i ett land inom EES-området, ska ha en särskild representant i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

Av bestämmelsen framgår att representanten ska vara en fysisk person bosatt i Sverige, vilket innebär att representanten måste vara folkbokförd här. Representanten får inte vara i konkurs eller, om denne är en fysisk person, vara under 18 år eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Representantens behörighet att företräda tillståndshavaren regleras i 6 d §.

6 d § Tillståndshavaren ska utfärda fullmakt för representanten att i alla frågor som rör verksamheten enligt tillståndet företräda tillståndshavaren inför svenska myndigheter, handla på tillståndshavarens vägnar samt ta emot stämning för tillståndshavaren och själv eller genom någon annan tala och svara för denne.

I paragrafen finns krav på att den representant som avses i 6 c § ska ha fullmakt att företräda tillståndshavaren i alla frågor som rör den tillståndspliktiga verksamheten inför bl.a. svenska myndigheter och domstolar. Bestämmelsen motsvarar den i 4 kap. 5 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

6 e § Den som har tillstånd enligt 6 a § får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag.

I paragrafen anges krav för den som har tillstånd för hantering av spelprogramvara. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

Enligt bestämmelsen är det förbjudet för tillståndshavaren att genom tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara samarbeta med spelföretag som saknar nödvändig licens enligt spellagen.

9 § Frågor om tillstånd enligt 6 a och 7 §§ prövas av spelmyndigheten.

I paragrafen har lagts till att spelmyndigheten, utöver frågor om tillstånd för innehav av automater, även prövar ansökningar om tillstånd för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

10 § Spelmyndigheten får förena ett tillstånd med villkor för hanteringen eller innehavet.

I paragrafen har lagts till att spelmyndigheten får förena även ett tillstånd för hantering av spelprogramvara med villkor. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

Villkoren får endast avse hanteringen.

11 § Ett tillstånd enligt 6 a § ska avse en viss tid och får ges för högst fem år.

I paragrafen behandlas giltighetstiden för tillstånd enligt 6 a §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

Ett beslut om tillstånd ska avse en viss tid och får ges för högst fem år.

14 kap.

9 § En licenshavare får endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus.

Begränsningen i första stycket gäller inte för licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap.

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* införts. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Enligt bestämmelsen undantas licenshavare enligt 6 kap. spellagen från den begränsning av att erbjuda bonus som framgår av första stycket. Endast den som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. spellagen är undantagen från begränsningen. Skulle en licenshavare med licens enligt 6 kap. spellagen erhålla licens även för spel enligt något annat kapitel i spellagen är licenshavaren inte längre undantagen begränsningen i första stycket.

15 kap.

4 § Marknadsföring som strider mot 1, 2 eller 7 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter. Ett handlande som strider mot 2 eller 7 § kan medföra marknadsstötningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Om information som anges i 3 § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknads-

störningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

I paragrafen behandlas de sanktioner som kan tillgripas vid överträdelser av de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av spel i 15 kap. spellagen. Överväganden finns i avsnitt 9.12.

Genom tillägget i *första stycket* utvidgas sanktionsmöjligheterna för överträdelser mot bestämmelserna 15 kap. 2 § samt den föreslagna 15 kap. 7 § spellagen till att också omfatta en möjlighet att ålägga marknadsstörningsavgift. Ett motsvarande tillägg görs i 29 § andra stycket marknadsföringslagen.

6 § Reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag får inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar.

En leverantör av en videodelningsplattform får inte tillhandahålla sådan reklam som avses i första stycket före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen.

Paragrafen, som behandlar reklam i vissa medier, har ändrats enligt nedan. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2 och 7.6.3.

I *första stycket* har hänvisningen till radio- och tv-lagen (2010:696) tagits bort. Bestämmelsens tillämpningsområde är därmed inte begränsat till sändningar som omfattas av den lagen.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, gäller förbudet i första stycket även för videodelningsplattformar avseende reklam som tillhandahålls före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen. Användargenererad reklam som plattformslieferantören inte kan styra över omfattas inte. Med videodelningsplattform avses sakligt sett detsamma som i 3 kap. 1 § 23 radio- och tv-lagen.

7 § Reklam för spel på värdeautomater, kasinospel på ett kasino eller kommersiellt onlinespel får inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio eller på videodelningsplattformar mellan kl. 06.00 och 21.00.

I paragrafen, som är ny, införs en begränsning av när på dygnet reklam för vissa angivna spelformer får visas i vissa typer av medier. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.3.

Bestämmelsen gäller endast reklam för spel på värdeautomater, kasinospel på kasino och kommersiellt onlinespel, vilket utgör spelformer som innebär en hög risk att utveckla spelproblem.

Reklam för sådant spel får inte göras mellan kl. 06.00-21.00 i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio eller på videodelningsplattformar. Innebörden av begreppen motsvarar de definitioner som återfinns i 3 kap. radio- och tv-lagen.

En skillnad mellan tillämpningen av begreppen i radio- och tv-lagen respektive nuvarande bestämmelse i spellagen är att de jurisdiktionsbegränsningar som gäller enligt radio- och tv-lagen inte är tillämpliga på nuvarande bestämmelse. Den nu aktuella bestämmelsen kan därför tillämpas oavsett varifrån reklamen sänds så länge reklamen är riktad till Sverige och svenska konsumenter. Detta får bl.a. till följd att den aktuella bestämmelsen tillämpas på reklam på videodelningsplattformar såsom Youtube trots att denna plattform är etablerad på Irland.

Till skillnad från radio- och tv-lagens bestämmelser om beställradio (podcasts) som enbart kommer att gälla beställradio tillhandahållen av public service är denna bestämmelsen tillämplig på beställradio som tillhandahålls även av andra aktörer. I övrigt hänvisas till författningskommentaren i regeringens proposition En moderniserad radio- och tv-lag, (prop. 2019/20:168 s. 185–187).

Begränsningen syftar till att begränsa all typ av kommersiell reklam för de utpekade spelformerna i radio, tv, podcasts och på videodelningsplattformar mellan kl. 06.00-21.00. Bestämmelsen hindrar emellertid inte visandet av sponsringsmeddelanden under dessa tider eftersom det enligt radio- och tv-lagen finns en ovillkorlig skyldighet att sända sådana meddelanden. Skyldigheten att visa sponsringsmeddelanden syftar till att säkerställa att allmänheten får upplysning om att programinnehåll kan ha påverkats av ett utomstående intresse, även om de också har ett kommersiellt inslag och intresse. I 7 kap. 7 § radio- och tv-lagen finns föreskrifter om hur ett sponsringsmeddelande ska utformas. Enligt andra stycket nämnda paragraf får sådana meddelanden inte innehålla säljfrämjande inslag. Ett sponsringsmeddelande får således inte innehålla information om eller erbjudanden om produkter. En mer än kortvarig exponering av ett företagsnamn kan också anses innehålla ett säljfrämjande inslag.

16 kap.

1 a § Den som tillhandahåller onlinespel enligt 7 och 8 kap. ska se till att spelprogramvaran som används är tillverkad, tillhandahållen, installerad och ändrad av någon som har tillstånd enligt denna lag för detta.

Paragrafen behandlar krav på den som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och vadhållning online i fråga om spelprogramvara. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.7.

Bestämmelsen innebär att licenshavaren inte får använda spelprogramvara som tillverkats, tillhandahållits, installerats eller ändrats av någon som saknar tillstånd enligt 11 kap. 6 a §. Om licenshavaren själv utför den hanteringen ska licenshavaren ha tillstånd för detta.

18 kap.

12 a § Det som sägs om licenshavare i 12 § ska också gälla för tillståndshavare enligt denna lag.

I paragrafen anges att spelmyndighetens möjligheter till ingripande mot en licenshavare som följer av 12 § även ska gälla mot en tillståndshavare enligt spellagen. Övervägandena finns i 7.4.8.

19 kap.

10 a § Om en tillståndshavare enligt 11 kap. 6 a § har fått en anmärkning eller varning enligt 18 kap. 12 §, får spelmyndigheten besluta att tillståndshavaren ska betala en sanktionsavgift.

Avgiften tillfaller staten.

Paragrafen reglerar påförande av sanktionsavgift med anledning av ett beslut om varning eller anmälning enligt 18 kap. 12 § mot en innehavare av tillstånd enligt 11 kap. 6 a §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.8.

Enligt *första stycket* får spelmyndigheten besluta om en sanktionsavgift vid överträdelse av spellagen, eller föreskrifter och villkor meddelande med stöd av lagen, av en tillståndshavare enligt 11 kap. 6 a §. En förutsättning är att en anmärkning eller en varning har meddelats enligt 18 kap. 12 §. Ansvaret för överträdelsen är strikt.

Det ankommer på spelmyndigheten att visa att förutsättningarna för att besluta om en avgift är uppfyllda.

I 12 § finns bestämmelser om förbud mot dubbelbestraffning. I 14 § regleras avgiftens storlek. I 17–18 §§ finns bestämmelser om verkställighet och preskription.

Enligt *andra stycket* ska avgiften tillfalla staten.

13 § Sanktionsavgiften enligt 10 och 10 a §§ ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licens- eller tillståndshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

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

Endast omsättning från licens- eller tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska beaktas.

I paragrafen har lagts till att dess bestämmelser om sanktionsavgiftens storlek ska gälla även för sanktionsavgifter enligt 10 a §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.8.

Vilka omständigheter som ska beaktas vid bestämningen av storleken på avgiften regleras i 15 §. När det gäller överträdelser av en tillståndshavare enligt 11 kap. 6 a § bör allvarlighetsgraden bedömas med hänsyn till vilken betydelse som överträdelsen har i relation till syftet med tillstandsregleringen, dvs. att försvåra tillgången till spelprogramvara för spelföretag som saknar nödvändig licens.

21 kap.

10 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om tillstånd att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara eller om ändring av ett sådant tillstånd.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om tillstånd enligt 11 kap. 6 a § eller ändring av ett sådant tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

14 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från det bedömningsförfarande som avses i 16 kap. 3 § och i så fall föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från vad som sägs i 16 kap. 3 § spellagen om att en licenshavares spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter ska bedömas av ett organ som ackrediterats för uppgiften innan de används i spelverksamheten, samt om vilka andra bedömningsförfaranden som i så fall ska gälla. Övervägandena finns i kapitel 14.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2023 i fråga om 11 kap. 6 a–e och 11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a §, 19 kap. 10 a och 13 §§ samt 21 kap. 10 a § och i övrigt den 1 juli 2022.

2. Lagen får tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om tillstånd som lämnas in till spelmyndigheten efter den 1 september 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

De nya och ändrade bestämmelserna i spellagen ska enligt *punkt 1* träda i kraft den 1 juli 2022 med undantag av bestämmelserna om tillstånd för spelprogramvara som ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Av *punkt 2* framgår att de nya och ändrade bestämmelserna får tillämpas före ikraftträdandet när det gäller tillståndsansökningar enligt 11 kap. 6 a § som lämnas in till spelmyndigheten efter den 1 september 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2019.

Övervägandena finns i 7.4.9. och kapitel 18.

Kommittédirektiv 2018:47

Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2018

Sammanfattning

AB Svenska Spels anpassning till den omreglerade spelmarknaden samt hästnäringens och idrottsrörelsens ekonomiska förutsättningar är av betydelse för genomförandet av reformen. En särskild utredare ges därför i uppdrag utreda förutsättningarna för och, om det bedöms vara motiverat, föreslå hur en fristående finansieringsmodell för spel på häst- respektive idrottstävlingar, såsom en marknadsavgift, kan utformas och belysa konsekvenserna av en sådan modell.

Utredaren ska även överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av de spel som sker online och på värdeautomater. Metoderna för att stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet, ska analyseras.

Utredaren ska mot bakgrund av de ovan beskrivna övervägandena lämna förslag på åtgärder för att upprätthålla en välfungerande spelmarknad. Utredaren får även föreslå andra åtgärder som behövs för att stärka regleringen av spelmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

Bakgrund

Regeringen har i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220) föreslagit att ett licenssystem ska införas där alla som

agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. Regleringen ska vara tillämplig på spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden.

Spelverksamhet ska enligt den nya regleringen vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas. Spelmarknaden delas upp mellan en konkurrensutsatt del, som främst omfattar spel online och vadhållning, en del som förbehålls spel för allmännyttiga ändamål, som främst omfattar lotterier och bingo, samt en del som förbehålls staten, som främst omfattar de statliga kasinona och spel på värdeautomater.

En licenshavare ska ha en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande. Höga krav på måttfullhet ska gälla vid marknadsföring av spel. En statlig spelmyndighet ska besluta om licenser och utöva tillsyn enligt lagen. Straffen för olovlig spelverksamhet skärps. Den som vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel, s.k. matchfixning, ska kunna dömas för spelfuskbrott.

Punktskatt ska tas ut på licenspliktigt spel med 18 procent av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna. Spel förbehållet allmännyttiga ändamål ska fortfarande vara skattebefriat.

Regeringen anförde i den ovan nämnda propositionen att reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och, efter en viss tid, mer samlat, främst när det gäller dess effekter på marknadsutvecklingen, kanaliseringen, konsumentskyddet, folkhälsan, den personliga integriteten, idrottsrörelsens och andra allmännyttiga organisationers finansiering, kostnadsutvecklingen för berörda myndigheter och statens intäkter. Samma dag som propositionen beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera regleringen. I propositionen anförde regeringen vidare att det borde införas möjligheter att besluta om andra behövliga åtgärder för att utestänga dem som utan licens tillhandahåller spel på den svenska marknaden och att begränsa skadeverkningarna av sådant spel. En utredning av hur detta på bästa sätt kan ske för att nå målen med reformen skulle enligt regeringen tillsättas skyndsamt. Enligt regeringen skulle vidare särskilt utredas vilka

spelproblem som värdeautomater och onlinespel ger upphov till. Regeringen konstaterade också att en särskild uppföljning borde göras av hur AB Svenska Spel (Svenska Spel) anpassat sin verksamhet till de nya reglerna. Avslutningsvis framhöll regeringen att hästnäringens och idrottsrörelsens förutsättningar borde utredas särskilt (prop. 2017/18:220 s. 277–279).

Mot denna bakgrund finns behov av att ge en utredare i uppdrag att överväga behovet av och lämna förslag till ytterligare åtgärder med anledning av omregleringen av spelmarknaden.

Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen

Om Svenska Spel vill fortsätta att tillhandahålla de spel som bolaget för närvarande tillhandahåller med ensamrätt på marknaden, och även andra spel som kommer att tillåtas enligt den nya spellagen, krävs en omstrukturering av bolagets verksamhet.

Spel med ensamrätt får nämligen enligt den nya lagen inte bedrivas av samma juridiska person som bedriver verksamhet som är utsatt för konkurrens. Omstruktureringen är dock en fråga för bolaget och dess styrelse, och således inte en ägarfråga. Hur bolaget agerar kan dock påverka resultatet av reformen.

Svenska Spel ska vidare bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att den inte strider mot det konkurrensrättsliga regelverket. Detta innebär bl.a. att det inte får ske otillåten korssubventionering mellan den verksamhet som bedrivs med ensamrätt och den konkurrensutsatta verksamheten. Statens uppgift som ägare av bolaget är att bedriva ägarstyrning utifrån det uppdrag som beslutats av riksdagen.

Utredaren bör mot denna bakgrund analysera hur Svenska Spel strukturerat om sin verksamhet med anledning av reformen och överväga om ytterligare åtgärder krävs för att tillgodose de krav som följer av den nya regleringen.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur uppdelningen av Svenska Spel har genomförts,
- se över bolagets roll efter uppdelningen av dess verksamhet i en del som bedrivs med ensamrätt och en del som är konkurrensutsatt,

- överväga och redovisa vilka eventuella ytterligare åtgärder som bedöms nödvändiga för att bolagets omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt, samt
- föreslå eventuella förtydliganden av det uppdelade bolagets roll i respektive marknadssegment enligt den nya spelregleringen.

Föreslå en modell för finansieringen av hästnäringen

Vadhållning på hästar har hittills i Sverige varit reglerat genom att trav- och galoppsporten via spelbolaget AB Trav och Galopp (ATG) getts ensamrätt att erbjuda vadhållning på hästar. Detta har säkerställt att trav- och galoppsporten och hästnäringen kan finansiera sina verksamheter genom att ta del av intäkterna från spelet på hästar. ATG ägs av Svensk Travsport (90 procent) och Svensk Galopp (10 procent), men staten utser majoriteten av ledamöterna i bolagets styrelse, vilket innebär att staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten. ATG har utdelningsförbud och hela överskottet fördelas av bolagets styrelse baserat på innehållet i det s.k. totalisatoravtalet som ATG:s ägare och staten enas om. Enligt avtalet ska ATG verka för att trav- och galoppsporten inom landet ska kunna bedrivas så att de långsiktiga förutsättningarna för sportens utveckling och geografiska spridning tryggas. ATG ska även avsätta medel för finansieringen av Hästnäringens Nationella Stiftelse och dess huvudinriktning på utbildning och utveckling av hästsektorn. Stiftelsen tilldelas årligen 50 miljoner kronor, varav 33 miljoner kronor avsätts till utbildning.

Regeringens förslag till omreglering av spelmarknaden innebär att ATG:s ensamrätt upphör. Samtliga aktörer som uppfyller kraven för att få licens kan därmed erbjuda vadhållning på hästar. Detta förändrar i grunden förutsättningarna för ATG och trav- och galoppsportens finansiering.

Det finns bl.a. mot denna bakgrund behov av att ta fram en ny modell för finansieringen av hästnäringen som är fristående från skattesystemet. Förslaget ska säkerställa en konkurrensrättsligt hållbar lösning som är förenlig med den omreglerade spelmarknaden.

Utredaren ska därför

- överväga och om det är motiverat föreslå en finansieringsmodell för hästnäringen,
- lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder,
- vid behov redogöra för hur förslagen är förenliga med det EU-rättsliga regelverket för statsstöd, samt
- göra en internationell utblick och då särskilt redovisa och beakta erfarenheter från Danmark och Storbritannien.

Utreda en modell för finansiering av idrottsrörelsen

Spelmarknaden utnyttjar i stor utsträckning idrotten som vadhållningsobjekt och detta har varit fallet alltsedan föregångaren till Svenska Spel, AB Tiptjänst, grundades 1934. Avsikten var då att hela överskottet av bolagets verksamhet skulle gå till idrottsändamål. Vadhållning på idrott har över tid utvecklats med ett allt större utbud och, genom internet och kommersiella tv-kanaler, fler aktörer. Samtidigt har sättet för idrotten att ta del av intäkterna från sådant spel förändrats. Tidigare fanns en direkt koppling mellan vinster från det statliga spelbolaget och idrottsrörelsen. Numera kommer vinsterna idrottsrörelsen till del främst genom sponsoravtal m.m. mellan Svenska Spel och idrottsrörelsen.

I samband med omregleringen av spelmarknaden har företrädare för idrottsrörelsen, bl.a. Riksidrottsförbundet och Svenska Fotbollförbundet, till regeringen framfört att en ersättning bör utgå till idrotten då idrottsevenemang utnyttjas som vadhållningsobjekt.

Omregleringen av spelmarknaden förändrar bl.a. förutsättningarna för Svenska Spel att sponsra idrottsrörelsen. Frågan om idrottsrörelsens möjligheter att ta del av vinster från spel på idrott är dock mer komplex.

Utredaren ska därför

- överväga om den finansieringsmodell som utredaren föreslår för hästnäringen, eller någon annan lämplig modell fristående från skattesystemet, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt,

- om en sådan modell kan införas, lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder,
- överväga och redogöra för alternativa sätt för idrotten att ta del av intäkter från spel på idrott, samt
- göra en internationell utblick och redovisa eventuella erfarenheter från andra länder.

Ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel online och på värdeautomater

Spel har olika farlighetsgrad, dvs. det skiljer sig hur beroendeframkallande de är och hur stora hälsomässiga och sociala problem samt finansiella förluster de kan skapa. Vissa spel anses farligare än andra. Studier har visat att kasinospel online och spel på värdeautomater tillhör de mest beroendeframkallande spelen. Skadeverkningarna av dessa spel bör därför följas närmare än andra spel som t.ex. bingo eller skraplotter.

Samma dag som propositionen med förslag till en ny spellag beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera omregleringen. Redan nu kan dock sägas att spel på värdeautomater minskar, medan kasinospel online ökar. Denna strukturella förändring innebär förändrade förutsättningar för skadeverkningarna av spel. I förlängningen kan utvecklingen leda till att det inte längre kommer att vara lönsamt för Svenska Spel att tillhandahålla spel på värdeautomater. Detta kan påverka utbudet av illegalt spel på automater och också skadeverkningarna av sådant spel.

Utredaren ska därför

- analysera hur det vikande intresset för spel på lagliga värdeautomater påverkar utbudet och skadeverkningarna av spel på värdeautomater, samt hur den utvecklingen förändrar förutsättningarna och formerna för att tillhandahålla sådant spel,
- överväga ytterligare åtgärder som vid behov kan vidtas för att minska skadeverkningarna av spel, särskilt kasinospel online och spel på värdeautomater,

- vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

Syftet med omregleringen av spelmarknaden är att styra spelandet i Sverige till licensierat spel. Systemet för spelande ska vara attraktivt, och det ska finnas ett effektivt sanktionssystem mot spel utan licens som riktas mot den svenska marknaden. Spellicensutredningen, som i betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) lämnade förslag till en ny spellag, övervägde ett antal åtgärder för att stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet. Regeringen beslutade att gå vidare med de förslag som utredningen valde, bl.a. varningsmeddelanden för spel på webb-platser med olicensierat spel, blockering av betalningar till anordnare av olicensierade spel och beskattning av spelares vinster från olicensierat spel (prop. 2017/18:220).

Om det vid den uppföljning av reformen som Statskontoret utför visar sig att t.ex. kanaliseringen inte uppnås i tillräcklig grad, att föreslagna åtgärder inte är tillräckliga, att olicensierat spel bedrivs i oacceptabel omfattning eller om utvecklingen på annat sätt blir negativ, behöver ytterligare åtgärder vidtas.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag till åtgärder, utöver de som regeringen har föreslagit, för att begränsa eller stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet,
- lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar i grundlag.

Andra förslag som kan stärka omregleringen

Omregleringen av spelmarknaden är genomgripande och komplex. Ett stort antal faktorer påverkar hur väl den uppnår sina syften. Det kan därför uppstå behov av att, bl.a. till följd av vad som kommer fram i samband med Statskontorets uppdrag, genomföra ändringar i spelregleringen. Utredaren är oförhindrad att föreslå andra åtgärder som behövs för att stärka reformen.

Utredaren får därför

- överväga och lämna förslag till andra åtgärder som behövs för att stärka genomförandet av omregleringen av spelmarknaden,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt redogöra för effekterna på spelmarknaden samt effekterna för hästnäringen, idrottsrörelsen och statens finanser, samt om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenserna skulle bli om en finansieringsmodell för spel på hästar eller på idrottsevenemang skulle införas.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska löpande ha kontakt med Lotteriinspektionen och Statskontoret samt övriga berörda myndigheter. Utredaren ska även ha kontakt med företrädare för spelbranschen och särskilt berörda bolag samt med hästnäringen och idrottsrörelsen. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:18

Tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 2019

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda om fristående finansieringsmodeller för spel på häst- respektive idrottstävlingar bör införas och i så fall hur de bör utformas, samt överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av de spel som sker online och på värdeautomater (dir. 2018:47).

Utredaren ges nu i uppdrag att lämna förslag till ändringar i spelagen (2018:1138) som ytterligare begränsar marknadsföringen av spel.

Åtgärder för att begränsa omfattningen av och aggressiviteten i marknadsföringen av spel

Spelbolagen lade 7,4 miljarder kronor på spelreklam i Sverige 2018. Det var en ökning med 1,9 miljarder kronor från föregående år och nästan en fördubbling jämfört med 2016.

Även om det saknas utredning som kan ge ett klart besked i frågan om i vilken utsträckning spelreklam bidrar till ett ökat spelmissbruk, pekar vissa studier på att personer med spelproblem är de som påverkas mest av spelreklam. Spelreklam kan också ha en stark påverkan på barn och ungdomar.

Enligt 15 kap. 1 § spellagen ska marknadsföring av spel vara måttfull och den får inte riktas till barn och ungdomar under 18 år. Kommersiella meddelanden om spel ska vidare innehålla information om lägsta ålder för att få spela och kontaktuppgifter till stödorganisationer (15 kap. 3 § spellagen). Det är även förbjudet att rikta marknadsföring av spel till den som stängt av sig från spel (15 kap. 2 § spellagen). Måttfullhetskravet i spellagen tar särskilt sikte på marknadsföringens utformning och innehåll. Bedömningen av vad som kan anses strida mot kravet på måttfull marknadsföring utvecklas genom praxis (prop. 2017/18:220 s. 163 f. och 327 f.). Spelbranschens riksorganisation och Branschföreningen för onlinespel har gemensamt tagit fram nya riktlinjer som fr.o.m. den 1 april 2019 ska gälla vid marknadsföring av spel.

Det kan ifrågasättas om delar av marknadsföringen i dag är förenliga med det mål som uppställts för spelpolitiken om att de negativa konsekvenserna av spelande ska minskas (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Flera instanser, bl.a. Folkhälsomyndigheten, har föreslagit att det krav på särskild måttfullhet som gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker även ska gälla för marknadsföring av spel samt att marknadsföring av bonusar, jackpottar och gratisspel inte ska vara tillåten. Regeringen valde visserligen vid framtagandet av spellagen att inte ändra det måttfullhetskrav som nyligen hade införts (prop. 2017/18:220 s. 163 f.). Det finns dock nu behov av att analysera praxis och branschens egna åtgärder, liksom om nuvarande krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel, fullt ut lever upp till lagstiftarens intentioner eller om skärpningar behövs.

Såväl Spelinspektionen som Konsumentverket ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av marknadsföringsbestämmelserna i spellagen. Det finns anledning att se över om den nuvarande regleringen, inbegripet reglerna om offentlighet och sekretess, medger en tillräckligt effektiv tillsyn över dessa bestämmelser i spellagen.

I Europeiska kommissionens rekommendationer, som kan vara vägledande vid tolkningen av måttfullhetskravet (prop. 2017/18:220 s. 164), anges bl.a. att kommersiella meddelanden på ett korrekt och balanserat sätt bör presentera chanserna att vinna så att det inte ges intryck av att chanserna är större än de faktiskt är. Det finns behov av att analysera om den befintliga regleringen är tillräcklig eller om informationsskyldigheten i spellagen bör utvidgas för att ge dem

som spelar tillgång till relevant produktinformation så att de kan göra välinformerade val av spel.

Vissa spel är mer riskabla än andra spel. Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning visar exempelvis att problemspelande är vanligast bland dem som spelar på kasinospel och spelautomater (Swelogs 2018). Det finns behov av att överväga i vilken utsträckning denna omständighet bör beaktas vid utformningen av regleringen av marknadsföringen.

Mängden spelreklam omfattas inte av kravet på måttfullhet. Det finns därför skäl att överväga hur omfattningen av marknadsföring av spel kan minskas, särskilt i syfte att skydda sårbara grupper, som personer med spelproblem eller förhöjd risk för spelproblem samt unga.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera praxis och branschens egna åtgärder för att uppfylla kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel,
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder, särskilt från Danmark, Italien och Storbritannien,
- bedöma behovet av att utvidga informationsskyldigheten i spelagen, exempelvis till att även omfatta uppgift om sannolikheten att vinna,
- bedöma om, och i så fall hur, regleringen av marknadsföringen bör skilja sig åt mellan olika spelformer,
- föreslå åtgärder för att minska uppsökande, påträngande eller på annat sätt olämplig marknadsföring, exempelvis genom att införa ett krav på särskild måttfullhet eller begränsningar av marknadsföring av bonusar, jackpottar och gratisspel,
- överväga och lämna förslag på lämpliga åtgärder för att begränsa omfattningen av marknadsföring av spel, såsom exempelvis reglering av när eller var sådan marknadsföring får finnas,
- som ett alternativ till begränsande regler, analysera konsekvenserna av ett totalt eller partiellt förbud mot marknadsföring av spel,
- bedöma om ytterligare åtgärder behövs för att medge en tillräckligt effektiv tillsyn över efterlevnaden av marknadsföringsbestämmelserna i spellagen,
- redovisa för- och nackdelar med de olika förslag som övervägts, samt

- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Vid framtagandet av förslag till åtgärder ska förslagens förenlighet med det EU-rättsliga regelverket analyseras och redovisas.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredaren bedömer att ett fullgott skydd mot spelandets skadeverkningar i vissa avseenden inte kan uppnås utan ändring av grundlag, ska detta skyndsamt anmälas till regeringen. En sådan anmälan ska innehålla en grundlig analys av vilka åtgärder som behövs för att motverka skadeverkningarna och hur sådana åtgärder förhåller sig till grundlag och det EU-rättsliga regelverket.

Genomförande av uppdraget

Till stöd för utredarens arbete med de delar som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska en referensgrupp inrättas, till vilken representanter för samtliga riksdagspartier ska bjudas in. Utredaren ska i de delar som omfattas av dessa tilläggsdirektiv och som rör grundlagsfrågor ha en dialog med 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01).

Utredaren ska vid genomförandet av samtliga delar av uppdraget analysera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas och de alternativa förslag som övervägts.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:77

Tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juli 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juni 2018 kommittédirektiv (dir. 2018:47) om att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda några centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden som inte slutbehandlades i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2020. Uppdraget utvidgades den 25 april 2019, då utredningen fick i uppdrag att lämna förslag till ytterligare begränsningar av marknadsföringen av spel (dir. 2019:18).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 16 december 2020. Den del av uppdraget som avser finansiering av hästnäringen ska dock genom delbetänkande redovisas senast den 31 oktober 2020. Utredarens uppdrag att överväga om någon lämplig finansieringsmodell, fristående från skattesystemet, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt ska redovisas i samband med slutbetänkandet.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestä-melser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädarsvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.
75. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Fi.
76. Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kultur-institutioners huvudbyggnader. Fi.
77. Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]
- Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. [75]
- Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. [76]
- Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. [77]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]
- En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]
- Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]
- Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhälsoeglering. Del 1 och 2. [62]

- 55 år och karensval. [65]
- Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisiker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]
- Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]
- Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd.

Reglering av kommunala resurs-
skolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta

– betyg som bättre motsvarar elevernas
kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning
till nytta. [59]

Samverkande krafter

– för stärkt kvalitet och likvärdighet
inom komvux för elever med svenska
som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn

– för bättre språkutveckling
i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.

[49]