

Konsekvensutredning - föreskrifter vid en licensmarknad

Innehållsförteckning

1	Utgångspunkter	4
1.1	Målet med regleringen	4
1.2	Regleringsalternativ	5
1.3	Föreslagna föreskrifter och berörda verksamhetsutövare	6
1.3.1	Föreskrifter om ansökan om licens	6
1.3.2	Föreskriften för statligt lotteri m.m.	6
1.3.3	Föreskrifter om onlinespel och vadhållning.....	7
1.3.4	Föreskrifter om landbaserat kommersiellt spel.....	8
1.3.5	Föreskrifter om spel på fartyg i internationell trafik	9
1.3.6	Föreskrifter om undantag från kravet på registrering.....	9
1.3.7	Föreskrifter om spelansvar	11
1.4	Bemyndiganden	11
2	Förslagets konsekvenser	12
2.1	Kostnader för verksamhetsutövarna	12
2.1.1	Krav på ansökningshandlingar.....	12
2.1.2	Kraven på information till spelaren.....	12
2.1.3	Krav på spelets bedrivande m.m.....	13
2.1.4	Krav på rapportering till tillsynsmyndigheten.....	14
2.1.5	Krav på åtgärder för spelansvar	15
2.1.6	Undantag från kravet på registrering.....	16
2.2	Konsekvenser för samhället och konsumenterna.....	16
2.3	Regleringens överensstämmande med EU-rätten	16
2.4	Behov av speciella informationsinsatser	17
2.5	Påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag.....	17
2.6	Påverkan på företag i andra avseenden	17
2.7	Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.....	18
3	Integritetsanalys.....	18

Inledning

Regeringen tillsatte den 24 september 2015 en särskild utredare som den 31 mars 2017 lämnade förslag till ny spelreglering i form av förslag till spellag och förordningar, SOU 2017:30 En omreglerad spelmarknad. Förslaget till ny spelreglering bygger på ett licenssystem, vilket innebär att alla som vill verka på den svenska spelmarknaden ska kunna göra det med behöriga tillstånd. Spelregleringen syftar till en spelmarknad präglad av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga marknadsförutsättningar. Den nya spelregleringen förslås träda i kraft den 1 januari 2019 med en möjlighet att söka licens fr.o.m. den 1 juli 2018.

Enligt utredningens förslag ska Lotteriinspektionen byta namn till Spelmyndigheten i samband med regleringens ikraftträdande. Utredningen föreslår en ramlag vilken medför att stora delar av regleringen kommer att fastläs i förordningar och föreskrifter. Mot bakgrund av förslaget, att det ska vara möjligt att söka licens redan fr.o.m. den 1 juli 2018, är det angeläget att det utfyllande regelverket är på plats så att detta är möjligt.

De föreskrifter som nu föreslås baseras på utredningens förslag till spellag (i fortsättningen kallad spellagen), förordningar och däri angivna bemyndiganden för Spelmyndigheten. Detta innebär att den slutgiltiga utformningen av föreskrifterna kan komma att ändras efter beaktande av hur den av riksdagen antagna lagstiftningen och regeringens förordningar kommer att vara utformade.

I föreskrifterna beskrivs närmare bl.a. vilka handlingar som den som ansöker om licens ska lämna in till den framtida Spelmyndigheten, vilken information spelföretagen ska ge till spelaren, om rapportering till tillsynsmyndigheten och andra krav på spelets bedrivande. Föreskrifterna innehåller även bestämmelse om undantag från kravet på registrering enligt 13 kap. 1 § spellagen och krav rörande spelansvarsåtgärder.

Myndigheten kommer under våren 2018 att utarbeta ansökningsblanketter och vägledning. I vägledningarna kommer det att förtydligas vad vissa angivna handlingar i föreskriften om ansökan om licens förväntas innehålla.

1 Utgångspunkter

Nu gällande lotterilag (1994:1000) trädde i kraft redan 1995 och har sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning. Lotterier är en verksamhet där en eller flera deltagare kan få en vinst till ett högre värde än vad övriga deltagare kan få, t.ex. lottning, gissning, vadhållning, bingospel, automatspel och kasinospel. Lagstiftningen är i dag framför allt anpassad till en ”fysisk” lotterimarknad.

Utvecklingen av internet har gjort att spelandet allt oftare sker med hjälp av datorer, smarta telefoner och surfplattor. Denna utveckling har medfört att förutsättningarna för att elektroniskt förmedla olika speltjänster är nära nog obegränsade och innebär en stor förändring för spelmarknaden.

I och med den tekniska utvecklingen att förmedla speltjänster oberoende av nationsgränser har förutsättningarna för att upprätthålla en nationell spelmarknad minskat väsentligt och möjligheterna att värna de sociala skyddsintressena försvagats. Då utbudet av svenska onlinespelsverksamheter i dag är begränsat leder det till att spelkunderna söker sig till utländska spelaktörer, vilket i förlängningen leder till att det saknas skydd om socialt ansvarstagande när det gäller spelutformning, transparens i fråga om produkter och procedurer. Vidare saknas stöd till spelkunderna i och med att den statliga kontrollen minskar.

Svensk spelreglering måste enligt utredningen anpassas till de snabba och stora förändringarna av spelmarknaden som uppstått och samtidigt ska den leva upp till de skyldigheter som följer av EU-rätten.

Som ovan nämnts gavs en särskild utredare 2015 i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering, som ska syfta till att skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på spelmarknaden. Regleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behöriga tillstånd, och att aktörer utan tillstånd ska stängas ute. En utgångspunkt var vidare att de negativa konsekvenserna av spelandet skulle begränsas.

1.1 Målet med regleringen

Lotteriinspektionen har tagit fram förslag till Spelmyndighetens föreskrifter för att komplettera spellagen och föreslagna förordningar. Föreskrifterna

syftar till att underlätta rättstillämpningen för verksamhetsutövarna samt till att uppnå en effektiv tillämpning av spellagstiftningen.

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 alternativt den 1 januari 2019. Av förslaget till övergångsregler i spellagen framgår att de nya bestämmelserna får tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om licens som lämnas in till Lotteriinspektionen efter den 1 juli 2018 och som avser tid efter den 1 januari 2019. Då det i föreskrifterna bl.a. föreslås bestämmelser som anger vilka handlingar som ska ges in vid ansökan är det angeläget att vissa föreskrifter träder i kraft i samband med att det blir möjligt att ansöka om licens.

1.2 Regleringsalternativ

Lotteriinspektionen anser att den nya spellagen behöver kompletteras med bindande föreskrifter. En tydlig och mer detaljerad reglering gör det lättare för verksamhetsutövarna att förstå vilka krav Spelmyndigheten kommer att ställa på deras verksamheter. Detta skapar i sin tur bättre förutsättningar för verksamhetsutövarna att vidta ändamålsenliga och effektiva åtgärder för att uppnå syftet med den nya regleringen. Mot denna bakgrund anser Lotteriinspektionen att lagstiftningen bör kompletteras med bindande föreskrifter.

Ett alternativ, i stället för att meddela föreskrifter, är att utarbeta allmänna råd som hjälp till aktörerna eller som villkor i enskilda tillståndsbeslut. Lotteriinspektionen anser dock, med hänsyn bl.a. till de utökade sanktionsmöjligheterna som Spelmyndigheten nu föreslås få, att detta inte är lämpligt. För att nå enhetlighet avseende de krav som ställs på anordnarna anser Lotteriinspektionen att detta görs på bästa sätt genom föreskrifter.

Ett annat alternativ till reglering är självreglering. Detta skulle inte vara förenligt med hur spellagen nu är uppbyggd. Detta då lagen är utformad som en ramlag, vilket innebär att vissa detaljregler saknas. Lagen öppnar för regeringen att utfärda förordningar och för Spelmyndigheten att utfärda föreskrifter. Genom en ramlag ökar samhällets möjligheter till kontroll och gör att snabba åtgärder kan vidtas för att svara mot förändringar i omvärlden.¹

¹ Se SOU 2017:30 En omreglerad spelmarknad, del 1 av 2, s. 25.

1.3 Föreslagna föreskrifter och berörda verksamhetsutövare

1.3.1 Föreskrifter om ansökan om licens

Av 3 kap. 3–7 §§ spellagen framgår de förutsättningar som krävs för att kunna få licens att tillhandahålla eller anordna spel. Enligt 23 kap. 2 § punkten 1 spellagen ges ett bemyndigande att föreskriva om vilka handlingar som ska ges in i samband med en ansökan om licens. Spelmyndigheten har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka handlingar som ska ges in och vilka uppgifter som behövs för att pröva en ansökan om licens enligt spellagen (20 § punkten 1 spelförordningen).

I föreskriften om ansökan om licens beskrivs bl.a. vilka handlingar som ska ges in i samband med ansökan om licens att anordna spel enligt 4–9 kap. spellagen. Av föreskriften framgår även att Spelmyndigheten kan, om det anses nödvändigt för prövningen av ansökan, komma att begära in andra handlingar än de handlingar som framgår av föreskriften. En av anledningarna till detta är att myndigheten ska kunna anpassa kraven på vissa av de handlingar som kan erhållas från svenska myndigheter till de handlingar som i stället kan erhållas från andra länder som kan komma att bli aktuella vid en ansökan om licens. Vidare framgår att Spelmyndigheten under vissa förutsättningar kan meddela undantag från kravet på att lämna vissa handlingar. Som exempel kan nämnas vissa av de ekonomiska handlingar som anges i föreskriften. Lotteriinspektionen ser ett behov av detta då omständigheterna som föreligger vid en ansökan kan variera. Dessa omständigheter kan bl.a. vara licensens varaktighet, spelets omfattning, sökt omsättningsbelopp eller sökandens organisatoriska storlek.

Föreskriften föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

1.3.2 Föreskriften för statligt lotteri m.m.

I dag är spelmarknaden för egentliga lotterier i princip förbehållen AB Svenska Spel (Svenska Spel) och ideella föreningar med allmännyttiga ändamål. Utredningen föreslår i princip inga undantag i denna del. Förutom Svenska Spel, vars tillstånd i dag meddelas av regeringen, finns ca 50 aktiva tillstånd som Lotteriinspektionen meddelat och som berör ca 150 föreningar/förmånstagare.² Härtill kommer de lotteritillstånd och registreringar som meddelas ideella föreningar med allmännyttigt ändamål av länsstyrelser (uppgift om antal saknas) och kommuner på regional och lokal

² T.o.m. tredje kvartalet 2017.

nivå (totalt ca 1 500 tillstånd/registreringar 2016). Dessa lotterier omsatte, under 2016, drygt 11,4 miljarder kronor efter utbetalda vinster.

Spellagen innebär bl.a. att regeringens och länsstyrelsernas tillståndsgivning flyttas till Spelmyndigheten. På kommunal nivå kommer registrering av lokala lotterier att kvarstå.

Lotteriinspektionen har valt att i denna föreskrift reglera bestämmelser som är tillämpliga både på statligt lotteri och på lotteri för allmännyttiga ändamål. Detta mot bakgrund av att vissa av de lotterier som kan vara föremål för en licens kan ges med stöd av 4 kap. eller 5 kap. spellagen. Det bör enligt Lotteriinspektionens mening, så långt det är möjligt, råda samma förutsättningar för anordnandet av dessa lotterier (se SOU 2017:30 del 1, s. 420 ff.).

Beträffande spel på landbaserade värdeautomater och spel på landbaserade kasinon i därför avsedd lokal enligt 4 kap. spellagen har myndigheten för avsikt att närmare reglera förutsättningarna för dessa spelformer i villkor. Detta med beaktande av att dessa spelformer endast kan anordnas av ett företag som ägs av staten.

I föreskriften anges bl.a. vilken information spelföretagen ska ge till spelaren, rapportering till tillsynsmyndigheten samt krav rörande vinster, kontroll och tillsyn. Föreskrifterna innehåller även krav på bevarande av handlingar. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 alternativt 1 januari 2019.

1.3.3 Föreskrifter om onlinespel och vadhållning

I dag har Svenska Spel tillstånd av regeringen att anordna vadhållning i samband med idrottstävlingar, nummerspel, Melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen. AB Trav och Galopp (ATG) har tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar. Med undantag för vadhållning på hästar och idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun utgör vadhållning ett egentligt lotteri enligt lotterilagen. Detta ger lokala idrottsföreningar möjlighet att anordna vadhållning i anslutning till sina evenemang. Den totala omfattningen av lokalt arrangerad vadhållning är okänd.

I dag anordnas s.k. EMV-lotterier (lotterier med tillstånd enligt 21 a § lotterilagen) av allmännyttiga ideella föreningar och av Svenska Spel. ATG har sedan 2015 också tillstånd att anordna vadhållning på virtuella hästtävlingar på internet och lotteri på egna spels identifikationsnummer.

Spellagen öppnar nu upp för alla, såväl kommersiella som allmännyttiga aktörer, som är lämpliga att få licens till att anordna onlinespel enligt 6 kap. spellagen och vadhållning enligt 7 kap. spellagen.

I föreskriften anges bl.a. vilken information spelföretagen ska ge till spelaren, rapportering till tillsynsmyndigheten samt särskilda krav vid anordnande av pokerspel. Föreskrifterna innehåller även krav på bevarande av handlingar. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 alternativt 1 januari 2019.

1.3.4 Föreskrifter om landbaserat kommersiellt spel

Så kallade restaurangkasinon (roulett-, tärnings-, och kortspel) får i dag anordnas i samband med restaurang- och hotellverksamhet, på offentliga nöjeställningar inom nöjespark eller liknande anläggning samt på fartyg i internationell trafik. Bland de spel som erbjuds finns bl.a. Roulett, Black Jack, Black Jack Burn, Tärning, Fast Poker och Punto Banco. Restaurangkasinon är ett av ett fåtal undantag från huvudregeln att privata vinstintressen inte får förekomma på den svenska spelmarknaden. Restaurangkasinon är således inte förbehållna staten eller allmännyttan och i praktiken anordnas allt spel på restaurangkasinon av privata företag. I dag³ har 36 anordnare tillstånd att bedriva restaurangkasinospel på 415 spelplatser. Cherry Spelglädje AB är marknadsdominerande och har tillstånd till restaurangkasinospel på 254 spelplatser. Av de övriga anordnarna är merparten mindre företag. Under 2016 uppgick den totala omsättningen efter utbetalda vinster för restaurangkasinooanordnarna till 210 miljoner kronor.

Varuspelsautomater, dvs. automater som betalar ut vinst i form av varor, är också ett undantag från huvudregeln att tillstånd enligt lotterilagen endast får ges till staten och ideella föreningar med allmännyttigt ändamål. Tillstånd att anordna spel på sådana automater kan således ges till privata intressenter. Spel på varuspelsautomater får bara anordnas i samband med offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande. I dag⁴ finns det fyra tillstånd till sammanlagt 123 varuspelsautomater.

Det är i dag bara Svenska Spel som har tillstånd att anordna landbaserat kortspel i form av pokerspel i Sverige. Detta spel anordnas på de statliga kasinona av Svenska Spels helägda dotterbolag Casino Cosmopol AB. Det förekommer dock att pokerspel arrangeras utan tillstånd. I den föreslagna spellagen föreslås att det ska vara möjligt att söka licens till poker i

³ 17 oktober 2017.

⁴ 17 oktober 2017.

turneringsform i begränsad omfattning. Detta för att bl.a. motverka förekomsten av illegalt pokerspel.

De föreslagna föreskrifterna berör alltså anordnare av kasinospel, inkluderande kortspel i turneringsform och anordnare av spel på varuspelsautomater.

I föreskriften anges bl.a. vilken information spelföretagen ska ge till spelaren, rapportering till tillsynsmyndigheten samt särskilda krav vid anordnande av varuspelsautomater och vissa kasinospel. Föreskrifterna innehåller även krav på bevarande av handlingar. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 alternativt 1 januari 2019.

1.3.5 Föreskrifter om spel på fartyg i internationell trafik

I lotterilagen finns i dag bestämmelser som reglerar anordnande av spel på fartyg i internationell trafik. Av 26 § lotterilagen framgår, beträffande spel på penning- och värdeautomater, att tillstånd att anordna sådant spel får lämnas om spelet anordnas på fartyg i internationell trafik. Endast automatspel på fartyg i internationell trafik som sker i anslutning till internationellt avtal om begränsning av fartygsspel är i dag tillåtet. År 1979 ingicks en sådan överenskommelse med Finland. Det är det enda internationella avtalet på området som Sverige ingått med ett annat land. Av 32 och 34 §§ lotterilagen framgår att även roulett-, tärnings- och kortspel får anordnas i samband med trafik på fartyg i internationell trafik.

Spellagen öppnar upp för företag som inte tidigare haft möjlighet att få tillstånd till spel p.g.a. att det inte funnits ett internationellt avtal att nu ansöka och få en licens till att anordna penning- och värdeautomatspel på fartyg i internationell trafik.

I föreskriften anges vilken information spelföretagen ska ge till spelaren, rapportering till tillsynsmyndigheten samt krav på spelets bedrivande. Föreskrifterna innehåller även krav på bevarande av handlingar. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 alternativt 1 januari 2019.

1.3.6 Föreskrifter om undantag från kravet på registrering

I utredningen framförs att en grundläggande förutsättning för bestämmelser om spelansvar är att en spelare identifierar sig och blir registrerad. Spelföretaget kan på så sätt upprätthålla kravet på att personer som inte uppnått åldersgränsen inte deltar i spel. Det ger också ett spelföretag bättre möjligheter att övervaka spelet för att motverka och förhindra fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet. Genom att en spelare är registrerad kan

också spelföretaget följa spelarens spelbeteende och fånga upp personer som kan antas ha ett spelproblem för att vid behov vidta åtgärder. Enligt huvudregeln, som framgår av spellagen, gäller därför ett krav på registrering av den som vill delta i spel. Utredningen ser dock att det finns behov av vissa undantag. Enligt utredningen är det inte nödvändigt med ett sådant krav när det gäller köp av fysiska lotter. Ett flertal andra undantag kan också bli aktuella. Det är inte lämpligt att undantagen framgår av spellagen, utan i stället bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, få meddela föreskrifter om undantag från registrering. Utredningens bedömning är att Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.⁵

Utredningen anser att Spelmyndigheten i föreskrifter bör undanta följande spelformer från kravet på registrering

1. landbaserat bingo spel, landbaserade skraplotter eller andra landbaserade lotter som omfattas av licens enligt 4 och 5 kap. spellagen.
2. vadhållning på hästar som sker vid travbana där insatsen inte överstiger 2 000 euro eller där spelarens vinst understiger 2 000 euro, och
3. landbaserat kommersiellt kasinospel enligt 8 kap. spellagen som inte avser kortspel i turneringsform.⁶

I föreskriften föreslår Lotteriinspektionen i likhet med utredaren att undantag bör göras för landbaserad bingo enligt 5 kap. spellagen, landbaserade skraplotter eller andra landbaserade lotter som omfattas av licens enligt 4 och 5 kap. spellagen och landbaserat kommersiellt kasinospel enligt 8 kap. spellagen som inte avser kortspel i turneringsform. Härutöver anser Lotteriinspektionen att undantag även bör göras för spel på fartyg i internationell trafik enligt 9 kap. spellagen.

Lotteriinspektionen anser dock, mot bakgrund av myndighetens nationella riskanalys avseende penningtvätt och finansiering av terrorism på den svenska spelmarknaden⁷ att vadhållning på hästar inte bör undantas från spellagens krav på registrering.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

⁵ SOU 2017:30 del 1 s. 578.

⁶ SOU 2017:30, del 2 s. 388.

⁷ Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden, dnr 17Li83.

1.3.7 Föreskrifter om spelansvar

Utredningen föreslår, i 15 kap. 1 § spellagen bl.a. en skyldighet för spelföretaget att iaktta försiktighet och skydda spelaren mot överdrivet spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt). Enligt utredningen innebär omsorgsplikten en skyldighet för spelföretaget att följa spelarens spelmönster och, om vissa förutsättningar föreligger – t.ex. ökad spelfrekvens eller upprepade höjningar av självpåtagna gränser – vidta åtgärder. Det kan i dessa fall röra sig om problemspelande men det behöver inte alls röra sig om något spelmissbruk. En spelares spelmönster är inte ett underlag för att ställa en medicinsk diagnos. Mot bakgrund av reglerna för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism föreligger redan i dag ett indirekt krav på spelföretagen att följa spelmönster. Förslaget om omsorgsplikt innebär ett krav på att spelföretaget ska analysera och bedöma sina spelares spelbeteende med hänsyn till risken för sociala skadeverkningar.

I fråga om omsorgsplikten anför utredningen bl.a. följande. ”Begreppet omsorgsplikt är dynamiskt. En precisering kan hjälpa konsumenten/spelaren att veta vad som gäller. Därför bör det i vissa avseenden i föreskrifter konkretiseras vad omsorgsplikten närmre innebär. Samtidigt bör de krav som ska ställas rörande omsorgsplikten kunna utvecklas och förändras från tid till annan. Innehållet i omsorgsplikten bör därför som huvudregel inte detaljeras i lag eller andra föreskrifter. Vad som ligger i omsorgsplikten kommer således i stor omfattning att bestämmas genom avgöranden från Spelmyndigheten och domstolarna.”⁸ För närvarande föreslår myndigheten därför inte några närmare föreskrifter rörande omsorgspliktens innehåll.

I föreskrifterna förtydligas vad en utbildning enligt 15 kap. 20 § spellagen bör innehålla, sociala skyddshänsyn i samband spel online enligt 4–7 kap. spellagen samt krav på vilka uppgifter ett spelföretag med licens enligt 4–7 kap. spellagen ska lämna till Spelmyndigheten för att myndigheten ska kunna följa upp spelföretagets arbete med spelansvarsfrågor.

1.4 Bemyndiganden

Bemyndigandena för Spelmyndigheten att meddela nu aktuella föreskrifter återfinns i 20 § spelförordningen, 25 § förordningen om statligt spel, 15 § förordningen om spel för allmännyttiga ändamål, 9 § förordningen om onlinespel, 13 § förordningen om vadhållning, 14 § förordningen om landbaserat kommersiellt spel och 12 § förordningen om spel på fartyg i internationell trafik.

⁸ SOU 2017:30 del 2, s. 438.

Myndigheten kommer att vid behov anmäla föreslagna föreskrifter till Kommerskollegium i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

2 Förslagets konsekvenser

2.1 Kostnader för verksamhetsutövarna

De kostnader som kan uppkomma för spelmarknadens aktörer med anledning av föreskrifterna är finansiella kostnader (t.ex. avgifter för intyg från Bolagsverket), materiella kostnader (t.ex. investeringar) och administrativa kostnader (t.ex. kostnad för personal och lagring och överföring av information). Myndigheten konstaterar att en stor del av de krav som anges i föreskrifterna endast är förtydliganden av spellagen och föreslagna förordningar innebär därför inte några ytterligare merkostnader för anordnarna utöver de som följer av angivet regelverk (se vidare nedan under respektive föreskrift).

2.1.1 *Krav på ansökningshandlingar*

I föreskriften anges vilka handlingar som ska ges in vid en ansökan om licens. Kraven medför att de administrativa kostnaderna för att ansöka om licens delvis kommer att öka mot vad som gäller i dag för merparten av aktörerna.

Att uppskatta kostnaden för ansökningsförfarandet utöver själva ansökningsavgiften är mycket svårt då denna till stora delar beror på vilken licens som söks och omfattningen av det/de spel man vill ha licens för. Myndigheten konstaterar dock att denna kostnad för vissa licenstyper i princip är oförändrade i förhållande till vad som gäller i dag. Avseende andra licenstyper kommer denna kostnad att öka. Som nämnts följer detta dock av kraven i spellagen.

2.1.2 *Kraven på information till spelaren*

I föreskrifterna ställs krav på vilken information som spelföretagen ska ge till spelaren. Kraven innebär att nuvarande reglering rörande vilken information spelföretagen ska ge till spelaren delvis likriktas och i vissa fall byter rättslig form från villkor till föreskrifter. Terminologin anpassas också till spellagen.

Myndigheten konstaterar att kraven inte torde medföra några egentliga merkostnader i förhållande till vad som i dag gäller för ATG och Svenska

Spel som har tillstånd av regeringen eller för de allmännyttiga ideella föreningar som har tillstånd av Lotteriinspektionen.

Avseende licenserna till landbaserat kommersiellt spel och spel på fartyg i internationell trafik är dessa krav nya. Kravet innebär således en kostnad för de företag som i dag anordnar spel av denna typ samt för tillkommande aktörer.

Vad gäller merkostnaden för tillkommande aktörer för den information som ska lämnas till spelaren vid spel online utgörs i huvudsak av kostnader för anpassning/utveckling av programvara eller annan teknisk utrustning. Att uppskatta merkostnaden för dessa förändringar är mycket svårt. Myndigheten gör dock bedömningen att dessa anpassnings- och utvecklingskostnader närmast är av engångskaraktär och att de därför i praktiken kommer att fördelas över en längre tid.

För landbaserat spel kan kostnaden variera beroende på vilket sätt informationen lämnas varför denna kostnad också är svår att uppskatta.

2.1.3 Krav på spelets bedrivande m.m.

I föreskriften om onlinespel och vadhållning anges bl.a. särskilda krav vid anordnande av pokerspel. Några merkostnader med anledning av kravet vid anordnande av pokerspel uppkommer inte för Svenska Spel eftersom kraven redan gäller för bolaget genom villkor till nuvarande tillstånd. För nya aktörer kommer dessa krav dock innebära en kostnad. Den merkostnad för systemanpassning och bemanning som uppkommer med anledning av kraven är svår att uppskatta eftersom vissa av de företag som förväntas söka licens kan komma att ha system som redan är anpassade till nu nämnda krav och har en kundtjänst som uppfyller kravet på bemanning. Myndigheten uppskattar att timkostnaden för bemanningen av kundtjänst varierar mellan 1 000–1 500 kronor per person. Kostnaden är beroende av den tid som det är möjligt att delta i pokerspel.

I föreskriften om onlinespel och vadhållning och i föreskriften om statligt lotteri och lotteri för allmännyttigt ändamål finns även krav avseende utbildning av spelombud och tillfälliga spelkonton.

Kravet på utbildning av spelombud medför merkostnader. Ett spelföretags kostnader för att utbilda ombud varierar rimligtvis beroende på vilken metod för utbildning som företaget använder. Utbildning bör t.ex. kunna ske genom fysiska möten eller webbaserade utbildningar. Kostnaden för utbildning

genom fysiska möten kan delas in i en fast kostnad för framtagande av utbildningsmaterial och en löpande kostnad i form av utbildningstillfällen.

Lotteriinspektionen uppskattar att det tar ca 100 timmar att ta fram ett lämpligt utbildningsmaterial. Timkostnaden skiljer sig sannolikt åt mellan olika spelföretag. Myndigheten uppskattar att timkostnaden varierar mellan 1 000–1 500 kronor. Kostnaden för nedlagd tid för spelföretaget bör därmed uppgå till mellan 100 000–150 000 kronor. Kostnaden för spelombuden utgörs av tidsåtgång för den utbildning som ska erhållas av spelföretagen. Utbildningen beräknas omfatta 8–16 timmar och uppgår till en kostnad, beräknat på ovan angivna uppskattade timkostnader, om 8 000–24 000 kronor.

Lotteriinspektionen gör bedömningen att kraven rörande tillfälliga spelkonton inte medför några merkostnader av betydelse för berörda aktörer utöver kostnader som kan uppkomma mot bakgrund av kraven på tillfälligt spelkonto i spellagen.

I föreskriften om statligt lotteri och lotteri för allmännyttiga ändamål anges krav avseende bl.a. vinster, dragningar, lotter och lotteriets ekonomi. Några merkostnader med anledning av dessa krav torde inte uppkomma för i dag tillståndsgivna aktörer på den svenska spelmarknaden eftersom kraven redan gäller för dessa. För nya aktörer kommer dessa krav dock innebära en kostnad. Kostnad för en revisor är beroende av lotteriets omsättning och kan uppskattas till mellan några tusen kronor för ett litet lotteri och upp till hundratusentals kronor för ett lotteri som omsätter miljardbelopp. Kostnaderna med anledning av övriga krav får mot bakgrund av den totala kostnaden för att driva lotteriverksamheten anses vara av marginell betydelse.

I föreskriften om spel på fartyg i internationell trafik och i föreskriften om landbaserat kommersiellt spel anges bl.a. särskilda krav för spelets bedrivande. Kostnaderna som kan uppkomma med anledning av dessa krav måste också anses vara av marginell betydelse i förhållande till kostnaderna för att bedriva spelverksamheten.

2.1.4 Krav på rapportering till tillsynsmyndigheten

I föreskrifterna anges bl.a. att vissa avvikelser ska rapporteras till tillsynsmyndigheten och krav på att uppgifter om dessa avvikelser ska dokumenteras och bevaras.

Att uppskatta merkostnaden för dessa krav är även i detta fall svårt då kostnaden är beroende på vilket sätt rapporteringen och bevarandet av

uppgifterna genomförs. I huvudsak torde det i de flesta fall röra sig om dels en personalkostnad, dels en lagringskostnad. Dessa kostnader torde återigen vara helt beroende på spelverksamhetens omfattning och licensens art. Kostnaden kan uppskattas till mellan några tusen kronor för en mindre spelverksamhet och upp till hundratusentals kronor för en spelverksamhet som omsätter miljardbelopp.

2.1.5 Krav på åtgärder för spelansvar

De grundläggande kraven avseende spelföretagens spelansvar framgår av 15 kap. spellagen. Den grundläggande kostnaden för spelföretagen i denna del följer således direkt av spellagen.

Kravet på utbildning medför merkostnader för framtagande av utbildningsmaterial och genomförande av utbildning av egen samt anlitad personal.

Utbildningsmaterial kan tas fram av spelföretaget eller köpas in av extern part. Lotteriinspektionen uppskattar att det tar ca 100 timmar att ta fram ett lämpligt utbildningsmaterial. Timkostnaden skiljer sig sannolikt åt mellan olika spelföretag och myndigheten uppskattar att timkostnaden varierar mellan 1 000–1 500 kronor. Kostnaden för nedlagd tid för spelföretaget bör således uppgå till mellan 100 000–150 000 kronor. Om spelföretaget använder en extern part för genomförande av aktuell utbildning uppskattar Lotteriinspektionen att kostnaden för detta kan antas uppgå till ca 8 000–16 000 konor per person vart tredje år.

Vad gäller spelföretagens kostnad för utbildning måste denna ses över en tidsperiod om tre år. I ett sådant perspektiv anser Lotteriinspektionen att nyttan med utbildningen, ur ett socialt skyddsperspektiv, överstiger de ökade kostnaderna för spelföretagen.

Vad gäller merkostnaden för kraven rörande sociala skyddshänsyn i samband med spel online och uppgifter spelföretag ska lämna till Spelmyndigheten för att myndigheten ska kunna följa upp spelföretagets arbete med spelansvarsfrågor utgörs merkostnaden i huvudsak av kostnader för anpassning/utveckling av spelsystemets programvara eller annan teknisk utrustning. Att uppskatta merkostnaden för dessa förändringar är, såsom i andra avseenden, mycket svårt då kostnaden till stora delar beror på vilken licens som söks och omfattningen av det/de spel man vill ha licens för. Myndigheten gör dock bedömningen att dessa anpassnings- och utvecklingskostnader närmast är av engångskaraktär och att de därför i praktiken kommer att fördelas över en längre tid då man enligt spellagen kan söka licens för en tidsperiod om fem år. Dessa kostnader får – i förhållande

till svenska spelmarknadens omsättning – anses vara godtagbara. Sammanfattningsvis kan Lotteriinspektionen inte finna att de kostnader kraven medför för spelföretagen är sådana att föreskrifterna inte bör läggas fram.

2.1.6 Undantag från kravet på registrering

Det är troligt att anordnarna kommer att ha kostnader med anledning av kravet på registrering av spelkunder. Då främst i fråga om kostnader i form av investering i tekniska system. Detta följer dock av kravet i 13 kap. 1 § spellagen.

Då Lotteriinspektionen nu i förslaget undantar vissa spelformer från kravet på registrering kommer kostnader, med anledning av föreskrifterna, för de aktörer som tillhandahåller de aktuella spelformerna inte att uppkomma.

2.2 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Lotteriinspektionen gör bedömningen att de föreskrifter som föreslås medför en ökad transparens såväl för spelarna som för anordnarna. Konsumenter, dvs. spelkunder kommer i ett bredare perspektiv att påverkas av regelverket genom en ökad kontroll, uppföljning och granskning. Härtill kommer att konsumenterna troligtvis kommer att få en minskad vinståterbetalning då aktörernas kostnader ökar och att detta i slutändan kommer att betalas av konsumenterna.

I en föreskrift föreslås att vissa handlingar ska ges in vid en ansökan om licens. En del av dessa handlingar ska hämtas in av anordnaren från vissa myndigheter, t.ex. Bolagsverket och Skatteverket. En viss ökning av begäran om utdrag kommer troligen att öka hos dessa myndigheter.

Lotteriinspektionen gör dock bedömningen att denna ökning kommer att kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser hos de aktuella myndigheterna.

2.3 Regleringens överensstämmande med EU-rätten

Utredaren föreslår att Spelmyndigheten ges mandat att på ett flertal områden förtydliga de krav som ställs i spellagen. Lotteriinspektionen har med anledning av detta tagit fram förslag till nya föreskrifter i syfte att förtydliga och komplettera de föreslagna bestämmelserna. Syftet är även att underlätta rättstillämpningen för verksamhetsutövarna samt för att uppnå en effektiv tillämpning av spellagstiftningen. Vid framtagandet av dessa föreskrifter har Lotteriinspektionen beaktat EU-rättens krav på legalitet, förutsebarhet och proportionalitet.

2.4 Behov av speciella informationsinsatser

Lotteriinspektionen har gjort bedömningen att det finns ett behov av informationsinsatser. Detta mot bakgrund av att marknadens aktörer nu kommer att omfattas av ett helt nytt regelverk.

Utredningen föreslår, som ovan nämnts, att spellagen ska träda i kraft den 1 januari 2019 med en möjlighet att söka licens fr.o.m. den 1 juli 2018. Det är viktigt att aktörerna på den svenska spelmarknaden informeras om den nya regleringen och vilka krav den medför. Det nya regelverket innebär att myndigheten måste tillhandahålla information om innebörden av detta. Detta motiveras av att Lotteriinspektionen vill uppnå följsamhet samt att spelföretagen nu kan bli föremål för sanktioner som inte tidigare funnits. Myndigheten ser därför, precis som utredaren, ett särskilt behov av informationsinsatser. Detta kommer att i första hand ske genom riktad information till specifika aktörer och allmän information på Lotteriinspektionens webbplats. Myndigheten utesluter inte att ytterligare informationsinsatser kan komma att krävas.

2.5 Påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag

I dag finns aktörer som agerar på den svenska spelmarknaden utan att ha ett svenskt tillstånd. Dessa aktörer agerar på den svenska spelmarknaden på andra villkor än de som för närvarande har tillstånd från svenska myndigheter. Dessa utländska aktörer kommer nu, med anledning av spellagen, att kunna söka licens i Sverige. Detta innebär att alla aktörer som finns på den svenska spelmarknaden kommer att kunna göra det på lika villkor. Genom föreskrifterna säkerställs delvis att spelverksamheterna kommer att bedrivas på lika villkor vilket torde bidra till en ökad konkurrensneutralitet. Krav och kostnader, förorsakade av offentliga regelverk, kan ofta positivt påverka intäktsmöjligheter genom att destruktiva förhållanden på marknaden kan hållas i schack när man får gemensamma spelregler, förutsägbarhet m.m.

2.6 Påverkan på företag i andra avseenden

Lotteriinspektionen gör bedömningen att föreskrifterna inte påverkar företagen i andra avseenden än de som framgår av själva föreskriften.

2.7 Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I förslaget till föreskrifter framgår vilka handlingar som en anordnare ska ge in till Spelmyndigheten vid en ansökan om licens. I 5 § föreskrifterna föreslår Lotteriinspektionen att Spelmyndigheten kan besluta om undantag från att lämna in viss information vid ansökan om kraven på informationen inte kan anses stå i proportion till den nytta Spelmyndigheten kan ha av informationen vid prövningen eller om kraven på handlingar inte kan anses vara anpassade till det spel som ansökan avser.

Lotteriinspektionen öppnar här upp för en möjlighet att göra undantag från vilka handlingar ett litet företag ska ge in vid en ansökan för att företaget i fråga inte ska belastas med alltför långtgående krav.

3 Integritetsanalys

Enligt spellagen ska Spelmyndigheten vid tillståndsprövningen bedöma om spelen har ett högt konsumentskydd, det råder hög säkerhet i spelen, de negativa konsekvenserna av spelande begränsas och att spelet inte används som stöd i kriminell verksamhet (1 kap. 1 § spellagen). Detta innebär att den som är underårig, i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte kan få licens att tillhandahålla och anordna spelverksamhet (3 kap. 5 § spellagen). Detsamma gäller den som har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud. För en juridisk person gäller dessa krav den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess styrelse eller ledning. Vidare följer att spelmyndigheten ska anta att sökanden besitter den insikt, erfarenhet och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten, att det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med lagen och andra författningar som reglerar verksamheten och att sökanden också i övrigt (anseende och kapitalstyrka) är lämplig för att driva den planerade verksamheten (3 kap. 6, 7 och 8 §§ spellagen).

Att spelföretagets företrädare och ägare ska vara lämpliga framgår redan av dagens reglering för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Den prövning som föreslås i utredningen motsvarar således i princip den prövning som i dag görs av myndigheten vid tillståndsprövningen med anledning av penningtvättsregleringen och prövningen av s.k. restaurangkasinoanordnare. Den nuvarande regleringen finns i 10 a § respektive 33 § lotterilagen.

För att Spelmyndigheten ska kunna göra prövningen krävs att spelföretaget, så som i dag, lämnar en mängd olika uppgifter om personliga förhållanden. Det rör sig om utdrag från olika allmänna register, ekonomisk information, personliga förhållanden och uppgifter om eventuell brottslighet. Vissa uppgifter (t.ex. namn och personnummer) kan komma att lämnas till andra myndigheter (Polismyndigheten och kommuner) i samband med remissförfarande vid viss tillståndsgivning (värdeautomatspel och landbaserat kommersiellt spel). Även i dessa fall framgår i vilket syfte myndigheten får hantera personuppgifter även om det inte framgår direkt vilka uppgifter som avses (se 17 kap. 5 § spellagen).

De uppgifter som tas in vid licensprövningen kommer bara, såsom sker hos Lotteriinspektionen i dag, att behandlas av behörig personal på Spelmyndigheten. Spelmyndigheten kommer, lika med Lotteriinspektionen, även att ha rutiner för hur dessa uppgifter får behandlas, hur de ska skyddas och vem på myndigheten som har rätt att ta del av dem. Föreskriften om ansökan om licens är nödvändig och kraven måste anses vara proportionella i förhållande till den integritetskränkning behandlingen kan medföra.

Det är endast i undantagsfall det föreligger ett behov för Spelmyndigheten att i tillsynen behandla uppgifter som är kopplade till vissa spelare, dvs. personuppgifter. I de fall detta blir aktuellt kommer myndigheten att ha, såsom Lotteriinspektionen har i dag, rutiner för hur dessa uppgifter får behandlas, hur de ska skyddas och vem på myndigheten som har rätt att ta del av dem.

Mot bakgrund ovan angivna anser Lotteriinspektionen att den behandling av personuppgifter Spelmyndigheten kommer att utföra med anledning av föreskrifterna är proportionell i förhållande till den integritetskränkning behandlingen kan medföra.