

Lagrådsremiss

En förstärkt spelreglering

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 januari 2022

Ardalan Shekarabi

Andreas Hamrén
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslår regeringen åtgärder för att stänga ute olicensierat spel från den svenska spelmarknaden: bl.a. ett krav på tillstånd för spelprogramvara, ett förbud mot att främja olovligt spel och ett utökad förbud mot reklam för olicensierat spel. Det föreslås också åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel om pengar: bl.a. ett justerat krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter och en möjlighet att ingripa med marknadsstömningsavgift mot överträdelser av spellagens (2018:1138) förbud mot att skicka viss direktreklam. Det föreslås vidare en ny lag med en uppgiftsskyldighet för licens- och tillståndshavare i syfte att öka möjligheterna att följa utvecklingen på spelmarknaden, en utökad möjlighet att meddela undantag från de tekniska kraven, regler om att en utgången licens ska fortsätta gälla under prövningen av en ansökan om förnyad licens och anpassade regler om bonuserbjudanden för licenshavare som enbart tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål.

I lagrådsremissen föreslås även att lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel ska upphävas, att överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland (SÖ 1979:40) ska sägas upp, att spellagen inte ska tillämpas på spel ombord på utländska fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart och att en definition av svenskt speldeltagande ska införas i lagen (2018:1139) om skatt på spel. Slutligen föreslås vissa mindre ändringar i spellagen och en följdändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Lagändringarna ska i fråga om tillstånd för spelprogramvara träda i kraft den 1 juli 2023. Ändringarna till följd av uppsägelsen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Övriga ändringar ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om upphävande av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel	6
2.2	Förslag till lag om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden	7
2.3	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	8
2.4	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	9
2.5	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	18
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel	19
3	Ärendet och dess beredning	20
4	Bakgrund och gällande rätt	21
4.1	Omregleringen av den svenska spelmarknaden.....	21
4.2	Statskontorets uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden.....	23
4.3	Kanaliseringen till lagligt spelande	23
4.4	Tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.....	24
4.5	Åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet	24
4.6	Marknadsföring av spel	25
4.6.1	Generella regler om marknadsföring	25
4.6.2	Särskilda regler om marknadsföring av spel	26
5	Svenska spels anpassning till den nya marknadssituationen.....	27
6	Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel	29
6.1	Behov av ytterligare åtgärder	29
6.2	Tillstånd för spelprogramvara	32
6.2.1	Ett krav på tillstånd för spelprogramvara ska införas i spellagen	32
6.2.2	Förutsättningar för tillstånd	37
6.2.3	Krav på tillståndshavare och licenshavare.....	39
6.2.4	Tillståndets giltighetstid	41
6.2.5	Tillsyn och sanktioner	42
6.2.6	Tillstandsregleringen är förenlig med EU-rätten.....	43
6.3	Främjandeförbud	45
6.4	Förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar.....	48
7	Åtgärder för att minska skadeverkningar av spel	52
7.1	Behov av ytterligare åtgärder	52
7.2	Riskklassificering av spel.....	56
7.3	Marknadsföring av spel	58

7.3.1	Begränsning av marknadsföringen av vissa spelprodukter	58
7.3.2	Kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel.....	61
7.3.3	Informationsskyldigheten i spellagen bör inte utökas.....	68
7.4	En effektivare tillsyn av marknadsföring av spel	70
7.4.1	Bör Konsumentverket få tillgång till spellagens administrativa sanktioner?	70
7.4.2	Överträdelser som bör kunna leda till en marknadsstörningsavgift.....	72
7.5	Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel.....	75
8	Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden	78
8.1	En uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden.....	78
8.2	Uppgiftsskyldighetens räckvidd	79
8.3	Förelägganden och bemyndigande	83
8.4	Överklagbarhet	85
8.5	Sekretess.....	85
9	Möjlighet att meddela undantag från de tekniska kraven.....	86
10	Licensers giltighet under prövningen av förnyad licens.....	89
11	Anpassade regler om bonuserbudanden.....	92
12	Lagen om anordnande av visst automatspel ska upphävas.....	96
13	Spel på fartyg i internationell trafik	99
13.1	Överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel bör sägas upp.....	99
13.2	Undantag för spel ombord på fartyg i oskadlig genomfart.....	103
13.3	Svenskt speldeltagande i lagen om skatt på spel	105
14	Vissa mindre justeringar av spellagen.....	107
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	110
16	Konsekvenser	112
16.1	Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel	112
16.1.1	Tillstånd för spelprogramvara.....	112
16.1.2	Främjandeförbud	115
16.1.3	Förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar.....	116
16.2	Åtgärder för att minska skadeverkningar av spel	117
16.2.1	Det justerade kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel.....	117
16.2.2	Överträdelser som bör kunna leda till en marknadsstörningsavgift.....	120
16.3	Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden.....	121
16.4	Möjlighet att meddela undantag från de tekniska kraven.....	122

16.5	Licensers giltighet under prövningen av förnyad licens	123
16.6	Anpassade regler om bonuserbjudanden	124
16.7	Upphävandet av automatspelslagen	125
16.8	Spel på fartyg i internationell trafik.....	126
16.8.1	Uppsägning av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel.....	126
16.8.2	Övriga ändringar avseende spel på fartyg i internationell trafik	128
16.9	Vissa mindre justeringar av spellagen.....	128
16.10	Förslagets övriga konsekvenser.....	129
17	Författningskommentar.....	129
17.1	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel	129
17.2	Förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden	129
17.3	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	132
17.4	Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)....	132
17.5	Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)....	145
17.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel	146
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:77)	148
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	155
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet	162
Bilaga 4	Sammanfattning av departementspromemorian Vissa följdändringar med anledning av spellagen (Ds 2019:30)	164
Bilaga 5	Departementspromemorians lagförslag.....	165
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna avseende departementspromemorian	171
Bilaga 7	Sammanfattning av promemorian Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter	172
Bilaga 8	Promemorians lagförslag.....	173
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian	174

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om upphävande av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel,
2. lag om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden,
3. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244),
4. lag om ändring i spellagen (2018:1138),
5. lag om ändring i spellagen (2018:1138),
6. lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

Härigenom föreskrivs att lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel ska upphöra att gälla.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden

Häri genom föreskrivs¹ följande.

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden (spelmarknadsmyndigheten).

2 § Med spel avses i denna lag samma som i spellagen (2018:1138).

3 § En licens- eller tillståndshavare enligt spellagen (2018:1138) ska till spelmarknadsmyndigheten lämna de uppgifter om ett visst spel som myndigheten behöver för att följa utvecklingen på spelmarknaden.

4 § Uppgiftsskyldigheten enligt denna lag omfattar inte

1. utredningar i enskilda ärenden som rör tillämpning av spellagen (2018:1138), eller
2. personuppgifter.

5 § Spelmarknadsmyndigheten får förelägga en licens- eller tillståndshavare enligt spellagen (2018:1138) att lämna uppgifter enligt 3 §. Ett föreläggande får förenas med vite.

6 § Beslut om föreläggande enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om regelbundet återkommande uppgiftsskyldighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

2.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 39 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 kap.

5 §¹

Skyldigheten att använda kassaregister gäller inte för den som

1. bara i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort,

2. är befriad från skattskyldighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) för inkomst från sådan försäljning som avses i 4 §,

3. bedriver taxitrafik enligt taxitrafiklagen (2012:211),

4. säljer varor eller tjänster genom distansavtal eller hemförsäljningsavtal,

5. säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal,

5. säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal, *eller*

6. anordnar automatspel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, eller

7. tillhandahåller automatspel enligt spellagen (2018:1138).

6. tillhandahåller automatspel enligt spellagen (2018:1138).

Vid bedömningen enligt första stycket 1 av om det är fråga om försäljning i obetydlig omfattning ska det särskilt beaktas om försäljningen normalt uppgår till eller kan antas komma att uppgå till sammanlagt högst fyra prisbasbelopp under ett beskattningsår.

Undantaget i första stycket 2 gäller inte för en näringsidkare som driver verksamhet i Sverige utan fast driftställe i landet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Häri genom föreskrivs¹ i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att rubriken närmast före 11 kap. 7 § ska utgå,

dels att 1 kap. 3 och 5 §§, 4 kap. 4 och 8 §§, 6 kap. 11 §, 11 kap. 1, 9 och 10 §§, 14 kap. 9 §, 15 kap. 1, 4 och 6 §§, 16 kap. 2 §, 18 kap. 2 och 12 §§, 19 kap. 2 och 13 §§, 21 kap. 8, 11 och 13 §§ och rubriken närmast före 15 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 3 kap. ska lyda ”Krav på spelverksamhet och förbud mot främjande av olovligt spel”,

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

dels att det närmast före 3 kap. 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Krav på spelverksamhet”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Lagen är tillämplig på spel som tillhandahålls på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett var fartyget befinner sig.

Lagen är inte tillämplig på spel som tillhandahålls på *utländska luftfartyg som flyger över svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats.*

Lagen är inte tillämplig på spel som tillhandahålls på

1. utländska fartyg som passerar svenskt territorium med stöd av rätten till oskadlig genomfart enligt 3 kap. i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982, eller

2. utländska luftfartyg som flyger över svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats.

5 §

Lagen är inte tillämplig på köp av svenska statens premieobligationslån eller vadhållning på det framtida värdet av finansiella aktiviteter.

Lagen är inte heller tillämplig på automatspel som omfattas av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

3 kap.

Förbud mot främjande av olovligt spel

7 §

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

4 kap.

4 §

En licenshavare 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 1 och 2 §§.

En licenshavare som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska ha en fysisk representant som är bosatt i Sverige. Representanten ska uppfylla de krav som anges i 1 och 2 §§.

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 licensen har getts in senast fyra månader innan giltighetstiden för den gällande licensen går ut, ska licensen gälla till dess att spelmyn-digheten beslutat om den nya an-sökan.

6 kap.

11 §

Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § är det *inte* tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av den juridiska personen, *såvida inte* utrustningen är försedd med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne.

Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § är det tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av den juridiska personen, *under förutsättning att* utrustningen *inte* är försedd med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne.

11 kap.

1 §

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap 1 §, förutom licens för

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 §, förutom licens för

kasino och spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat *EES-land*. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

kasino och spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat *land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet*. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

Tillstånd för viss hantering av spelprogramvara och innehav av automater

6 a §

Den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara som används vid tillhandahållande av onlinespel enligt 7 kap. och 8 kap. ska ha tillstånd för detta.

6 b §

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

6 c §

En tillståndshavare enligt 6 a § som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet 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 tillståndshavarens vägnar samt ta emot stämning för tillståndshavaren och själv eller

genom någon annan tala och svara för denne.

6 e §

En tillståndshavare 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 innehavet.

Spelmyndigheten får förena ett tillstånd med villkor för *hanteringen av spelprogramvara eller för innehavet av automater.*

11 §

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

Om en ansökan om förnyelse av tillståndet har getts in senast fyra månader innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut, ska tillståndet gälla till dess att spelmyndigheten beslutat om den nya ansökan.

14 kap.

9 §

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

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen.

15 kap.

1 §

Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska *måttfullhet iaktas.*

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år.

Marknadsföring av spel till konsumenter ska *vara måttfull.*

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas hur stor risk det aktuella spelet innebär för utvecklande av spelproblem och i vilken utsträck-

ning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år.

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år.

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

Reklam i radio och tv

Reklam i radio, tv och videodelningsplattformar

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 före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen.

16 kap.

1 a §

Den som tillhandahåller online-spel enligt 7 kap. och 8 kap. ska se till att spelprogramvaran som används har tillverkats eller är tillhandahållen, installerad och ändrad av någon med tillstånd enligt 11 kap. 6 a §.

2 §

Licenshavarens spelsystem ska vara placerat i Sverige.

Spelmyndigheten får meddela undantag från kravet i första stycket, om licenshavaren *Spelsystemet får vara placerat utomlands om licenshavaren*

1. har tillåtelse att erbjuda spel i ett annat land där en offentlig myndighet övervakar licenshavarens tillhandahållande av spel och denna myndighet har ingått avtal med spelmyndigheten om tillsyn av licenshavarens tillhandahållande av spel i Sverige, eller

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

2. ger spelmyndigheten möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande.

18 kap.

2 §²

Spelmyndigheten har också tillsyn över att *sådan verksamhet som avses i 1 kap. 2 § första stycket 15 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism följer den lagen.*

Spelmyndigheten har också tillsyn över att *spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt denna lag följer lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

12 §

Om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning.

Om förutsättningarna för licens inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid 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.

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

12 a §

Det som sägs om licenshavare och licens i 12 § ska också gälla för

*tillståndshavare och tillstånd enligt
11 kap. 6 a §.*

19 kap.

2 §

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

I ringa fall döms det inte till ansvar.

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

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 bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

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

Sanktionsavgiften enligt 10 eller 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 bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

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

21 kap.

8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att internationellt samarbete enligt 11 kap. 1 § också får ske med organisationer eller företag i länder utanför *EES* och om närmare förutsättningar för internationellt samarbete.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att internationellt samarbete enligt 11 kap. 1 § också får ske med organisationer eller företag i länder utanför *Europeiska ekonomiska samarbetsområdet* och om närmare förutsättningar för internationellt samarbete.

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.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från registrering enligt 12 kap. 1 § och om hur kontrollerna av en spelares identitet enligt 12 kap. 2 och 4 §§ ska göras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från registrering enligt 12 kap. 1 och 3 §§ och om hur kontrollerna av en spelares identitet enligt 12 kap. 2 och 4 §§ ska göras.

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § och om innehållet i handlingsplanen,
2. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 14 kap. 4 §,
3. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,
4. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,
5. självtest enligt 14 kap. 10 §,
6. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,
7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas, och
8. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §.

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 i kraft den 1 juli 2023 i fråga om de nya bestämmelserna i 11 kap. 6 a–6 e och 9–11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a § och 19 kap. 10 a och 13 §§ och i övrigt den 1 januari 2023.

2. De nya bestämmelserna i 11 kap. 6 a–6 e och 9–11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a § och 19 kap. 10 a och 13 §§ ska dock tillämpas på ansökningar om tillstånd enligt 11 kap. 6 a § som lämnas in till spelmyndigheten efter den 28 februari 2023 och som avser tid efter den 30 juni 2023.

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om spellagen (2018:1138)
dels att 1 kap. 4 § ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3, 4 eller 5 §. Online-spel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3 eller 5 §. Online-spel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.

-
1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationsssamhällets tjänster.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2018:1139) om skatt på spel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

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

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

Som svenskt speldeltagande räknas endast

1. deltagande i onlinespel, om spelaren är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige, och

2. deltagande i annat spel än onlinespel, när spelet tillhandahålls på svenskt territorium.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningsarna av de spel som sker online och på värdeautomater, samt analysera metoderna för att stänga ute olicensierat spel (dir. 2018:47). Utredningen, som tog namnet Spelmarknadsutredningen, fick i april 2019 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 i juli 2020 beslutade regeringen om förlängning av utredningstiden (dir. 2020:77). Spelmarknadsutredningen överlämnade i december 2020 betänkandet Ökat skydd och stärkt reglering på den omregulerade spelmarknaden (SOU 2020:77), i fortsättningen benämnt betänkandet. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/00300). Regeringen beslutade vidare i augusti 2018 att ge en kommitté för ökad ekonomisk jämställdhet i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten och öka möjligheterna till social rörlighet (dir. 2018:74). Kommittén, som tog namnet Jämlikhetskommissionen, lämnade i betänkandet En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46) några rekommendationer som berör spel om pengar.

I december 2019 remitterade Finansdepartementet departementspromemorian Vissa följdändringar med anledning av spellagen (Ds 2019:30), i fortsättningen benämnd departementspromemorian. En sammanfattning av departementspromemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2019/04148). I departementspromemorian föreslås bl.a. att tillståndsplikten för s.k. förströelsespelsautomater ska upphöra och att överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan länderna (SÖ 1979:40) ska sägas upp. Departementspromemorian har tagits fram mot bakgrund av bl.a. en hemställan i vilken Ålands Penningautomatförening (Paf) ansökt om att vinstnivåerna i den nämnda överenskommelsen ska höjas (Fi2017/02665), en skrivelse från Ålands landskapsregering och Paf i vilken de uttryckt stöd för att överenskommelsen ska bestå (Fi2019/03582) och en hemställan i vilken Föreningen Svensk sjöfart begär att regelverket för spel ombord på fartyg i internationell trafik ska justeras i vissa avseenden (Fi2019/00979). Paf har vidare i en skrivelse påpekat vissa skillnader i insats- och vinstnivåer mellan den nationella lagstiftningen och överenskommelsen mellan Sverige och Finland (Fi2020/04112).

Finansdepartementet remitterade i juni 2021 departementspromemorian Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter, i fortsättningen benämnd promemorian. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 7* respektive *bilaga 8*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/02357). I promemorian föreslås att kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter ska änd-

ras till ett krav på särskild måttfullhet. Fristående husmodersförbundet har vidare i en skrivelse föreslagit att spelreklam i TV-sändningar ska förbjudas (Fi2020/04764). Slutligen har Aktiebolaget trav och galopp föreslagit att Spelinspektionen ska ges i uppdrag att hitta ett riskklassificeringsverktyg för spelprodukter och koppla marknadsföringsrestriktioner till varje riskklass (Fi2019/01088).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen i Spelmarknadsutredningens betänkande och promemoriorna.

Tillkännagivande

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att tillståndsplikten för LAN-spel ska tas bort, alternativt avgiftsbefrias (bet. 2014/15:KrU4 punkt 4, rskr. 2014/15:143). Regeringen har i sina årliga redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen redogjort för vilka åtgärder regeringen hittills har vidtagit med anledning av detta tillkännagivande (skr. 2015/16:75, skr. 2016/17:75, skr. 2017/18:75, skr. 2018/19:75, skr. 2019/20:75 och skr. 2020/21:75).

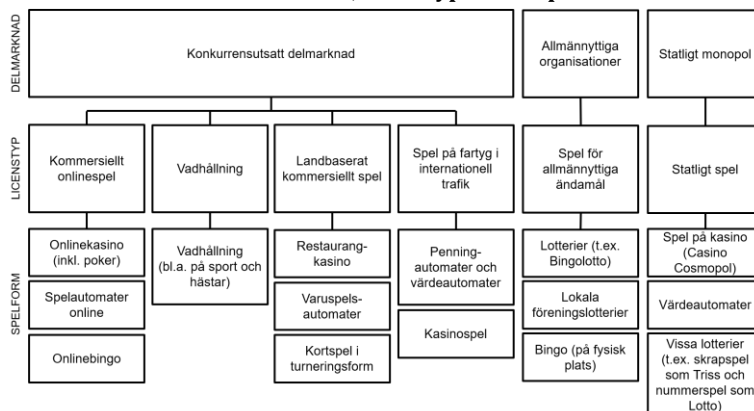
4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Omregleringen av den svenska spelmarknaden

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när den nya spellagen (2018:1138) trädde i kraft efter förslag i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Syftet med omregleringen var bl.a. att återta kontrollen över spelmarknaden, stärka kanaliseringen till erbjudanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer och skydda svenska konsumenter från olicensierat spel (prop. 2017/18:220 s. 82, 86, 89–91, 208 och 211). Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem, där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. Regleringen är tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen).

Genom omregleringen ersattes den tidigare monopolmodellen med en reglering som i stället bygger på att spelmarknaden delas upp i en konkurrensumsatt del, en del som är förbehållen spel för allmännyttiga ändamål och en del som är förbehållen staten. De olika delarna omfattar i sin tur olika licenstyper och spelformer, t.ex. omfattar den konkurrensumsatta delen bl.a. spel online och vadhållning, se figur 1.

Figur 1 Den svenska spelmarknaden efter omregleringen: delmarknader, licenstyper och spelformer



Källa: Statskontorets rapport 2021:5 s. 11. Figuren utgår från 5–10 kap. spellagen.

Spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas 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 och en licenshavare har en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande (se 3 kap. 1 § och 14 kap. 1 § spellagen).

Med stöd av spellagen kan Spelinspektionen, som ansvarar för tillsyn över att spellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs, vidta åtgärder mot de spelbolag som inte följer den. Åtgärderna kan t.ex. bestå i föreläggande om att rätta till brister i verksamheten eller beslut om förbud förenat med viten, beslut om sanktionsavgifter eller i vissa fall återkallelse av licensen (18 kap. 12–25 §§ och 19 kap. 10 § spellagen). Konsumentverket har ett gemensamt tillsynsansvar med Spelinspektionen för spellagens regler om marknadsföring.

I samband med omregleringen vidtog ett flertal åtgärder för att stänga ute olicensierat spel. Det infördes bl.a. en möjlighet för Spelinspektionen att hos domstol ansöka om s.k. betalningsblockering. Betalningsblockering innebär att en betaltjänstleverantör åläggs att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från ett konto som används eller kan komma att användas för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens (18 kap. 26 § spellagen). Spelinspektionen kan även förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande för webbplatser som tillhandahåller spel utan nödvändig licens (18 kap. 28 § spellagen). Det är även straffbart att tillhandahålla spel utan nödvändig licens eller främja deltagande i sådant spel (19 kap. 1 och 2 §§ spellagen). Det har utöver detta införts en skattskyldighet för spelvinster från licenspliktiga spel som tillhandahålls av någon som saknar licens (42 kap. 25 § och 8 kap. 3 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

I propositionen anförde regeringen 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 skadeverkningsarna av sådant spel (prop. 2017/18:220 s. 277–279). Det var mot denna bakgrund som regeringen tillsatte Spelmarknadsutredningen.

4.2 Statskontorets uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden

Regeringen anförde inför omregleringen 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, samt på kostnadsutvecklingen för berörda myndigheter och statens intäkter (prop. 2017/18:220 s. 277 och 278). I samband med att propositionen beslutades gavs Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523 och Fi2019/00298). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera regleringen. Uppföljningen och utvärderingen ska bl.a. omfatta effekterna på folkhälsan, konsumentskyddet, statens intäkter från spel och finansieringen av allmännyttiga ändamål. Statskontoret ska fram t.o.m. 2022, årligen senast den 1 april redovisa resultatet av sin uppföljning och utvärdering. Statskontoret har hittills redovisat sitt arbete i fyra delrapporter: delrapport 1 Indikatorer för att följa omregleringens effekter (rapport 2018:22), delrapport 2 Spelmarknaden före omregleringen (rapport 2019:6), delrapport 3 Första året med den nya spelregleringen (rapport 2020:08) och delrapport 4 Andra året med den nya spellagen (rapport 2021:5). Slutredovisningen ska lämnas i april 2022.

4.3 Kanaliseringen till lagligt spelande

Regeringen bedömde vid införandet av den nya spelregleringen att kanaliseringsgraden, dvs. den andel av svenskars spelande som sker inom licenssystemet, med den nya regleringen skulle kunna bli minst 90 procent (prop. 2017/18:220 s. 285). Detta var en bedömning och inte någon beslutad målsättning. Den faktiska graden av kanalisering beror på en samverkan av många olika faktorer. Det saknas säkra uppgifter om hur mycket det spelas hos spelbolag utan svensk licens.

Vid omregleringen av den svenska spelmarknaden var kanaliseringsgraden betydligt lägre än 50 procent (Statskontorets rapport 2019:6 s. 40 och 41). Statskontoret uppskattade att kanaliseringsgraden under 2019 – dvs. det första året efter omregleringen – i genomsnitt uppgick till 88 procent. Detta var en samlad bedömning, som inkluderade samtliga konkurrensutsatta spelformer. I själva verket varierar kanaliseringen mellan olika spelformer. En allmän uppfattning inom spelbranschen är att vadållning på hästar har en hög kanalisering, medan kanaliseringen är lägre på onlinekasino. Utifrån det underlag Statskontoret hade tillgång till gjordes bedömningen att kanaliseringen på onlinekasino kunde vara betydligt lägre än för andra spelformer (Statskontorets rapport 2020:08 s. 41).

Enligt Statskontoret uppgick kanaliseringsgraden uppskattningsvis till omkring 85 procent under 2020. Enligt myndigheten var kanaliseringsgraden relativt stabil under hela året. Den offentliga kontrollen bedöms alltså vara betydligt större nu än före omregleringen. Statskontoret bedömer dock att det kommer att krävas ytterligare åtgärder för att nå en kanalise-

ringsgrad om 90 procent och hänvisar bl.a. till Spelmarknadsutredningens förslag (Statskontorets rapport 2021:5 s. 41–46).

4.4 Tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Med anledning av de risker som utbrottet av det nya coronaviruset hade medfört beslutade regeringen den 11 juni 2020 förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Förordningen trädde i kraft den 2 juli 2020. Efter att regeringen vid två tillfällen förlängt giltigheten upphörde förordningen att gälla den 15 november 2021.

Den tillfälliga förordningen innehöll bl.a. skärpta regler i fråga om insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider. Vidare begränsades värdet av en bonus hos en licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel, och vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino, till högst 100 kronor.

Den 23 april 2020 gavs Spelinspektionen även i uppdrag att bl.a. följa utvecklingen på spelmarknaden och redovisa vilka åtgärder som med anledning av covid-19-pandemin bedömdes nödvändiga för att hindra olicensierat spel från att riktas mot den svenska marknaden, samt överväga om det fanns behov av andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen (Fi2020/01922). Uppdraget slutredovisades den 17 augusti 2020. Spelinspektionen har i sina rapporter konstaterat att mer behöver göras för att motverka illegalt spel.

4.5 Åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet

Mot bakgrund av att både Spelinspektionen och Statskontoret i sina rapporter till regeringen pekat på att mer behöver göras för att motverka illegalt spel har det bedömts finnas behov av att se över förutsättningarna för berörda myndigheter att fullt ut kunna tillämpa redan tillgängliga möjligheter att begränsa illegalt spel. Bland annat har det bedömts finnas behov av att utvärdera hur tillsynen enligt den nya spellagen har fungerat i praktiken, exempelvis avseende berörda myndigheters arbete, metoder, uppdrag och förutsättningar. Regeringskansliet beslutade därför den 30 november 2020 att ge en sakkunnig i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att analysera och föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet och manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning (Fi 2020:B). I samband med att utredningstiden förlängdes den 31 maj 2021 utvidgades uppdraget till att även omfatta behovet av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Resultatet av uppdraget redovisades i departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29).

4.6 Marknadsföring av spel

4.6.1 Generella regler om marknadsföring

Generella bestämmelser om marknadsföring finns i marknadsföringslagen (2008:486). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004.

Enligt 1 § marknadsföringslagen har lagen till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Med marknadsföring avses enligt 3 § 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.

I 5 § marknadsföringslagen finns ett allmänt krav på att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed. God marknadsföringssed definieras i 3 § som god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter och näringsidkare vid marknadsföring av produkter. Vid bedömning av vad som utgör god affärssed kan bl.a. det utomrättsliga normsystem som har utvecklats inom näringslivet, främst Internationella handelskammarens grundregler för reklam, men även andra uppförande- och branschkoder beaktas. Begreppet innefattar förutom god affärssed och god yrkessed även andra vedertagna normer för marknadsföring, exempelvis speciallagstiftning, de normer som domstolarna har skapat genom sin praxis samt andra internationellt vedertagna normer inom ramen för lagens syfte. Även Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd kan beaktas vid bedömningen (prop. 2007/08:115 s. 69 och 70). Enligt 6 § är marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed enligt 5 § att anse som otillbörlig, om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. I 7–17 §§ finns särskilda bestämmelser som anger att marknadsföring inte heller får vara aggressiv eller vilseledande och tydliggör hur denna bedömning ska göras.

Enligt 10 § första stycket marknadsföringslagen får en näringsidkare vid marknadsföringen inte använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet. Av tredje stycket framgår att en näringsidkare inte heller får utelämna väsentlig information i marknadsföringen av sin egen eller någon annans näringsverksamhet. Med vilseledande utelämnande avses även sådana fall då den väsentliga informationen ges på ett oklart, obegripligt, tvetydigt eller annat olämpligt sätt.

Om marknadsföring är otillbörlig får näringsidkaren enligt 23 § förbjudas att fortsätta med marknadsföringen. En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna väsentlig information får vidare enligt 24 § åläggas att lämna sådan information. Ett förbud eller åläggande ska enligt

26 § förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Av 28 § följer att Konsumentombudsmannen i vissa fall får meddela föreläggande om sådana förbud och ålägganden. Enligt 47 § får vidare en talan om förbud eller åläggande väckas i domstol av Konsumentombudsmannen, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare.

4.6.2 Särskilda regler om marknadsföring av spel

I 15 kap. spellagen finns särskilda bestämmelser om marknadsföring av spel. Av 1 § framgår att måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år. Begreppen konsument och marknadsföring i spellagen har samma innebörd som i marknadsföringslagen (prop. 2016/17:8 s. 46). Enligt 15 kap. 2 § spellagen får marknadsföring inte heller riktas direkt till en spelare som har stängt av sig från spel. 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. I 3 § anges vidare att kommersiella meddelanden om spel ska 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.

Enligt 15 kap. 4 § spellagen ska marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenter. Av paragrafen framgår vidare att om information som anges i 15 kap. 3 § spellagen 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.

När en licenshavare ingår avtal om sponsring ska denne, enligt 15 kap. 5 § spellagen, säkerställa att dess logotyper samt namn på spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på produkter som är avsedda att användas av personer under 18 år. Enligt 6 § får reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens enligt spellagen inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

Ansvar för marknadsföringen av spel ligger på licenshavarna. Svensk marknadsföringsrätt bygger på effektlandsprincipen, dvs. att reglerna är tillämpliga på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden även om marknadsföringen härrör från utlandet. Licenshavarnas ansvar att följa svensk marknadsföringsrätt gäller enligt denna princip oavsett om andra regler gäller för marknadsföring i det land från vilket t.ex. tv-reklam sänds (prop. 2017/18:220 s. 163). Om licenshavaren inte följer marknadsföringsreglerna har Spelinspektionen möjlighet att väga in detta vid exempelvis prövningen av ansökan om en förnyad licens.

5 Svenska spels anpassning till den nya marknadssituationen

Regeringens bedömning: Det är i nuläget inte nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder utöver de som AB Svenska spel redan vidtagit för att säkerställa att bolagets omstrukturering är förenlig med gällande rätt.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Det gäller bl.a. *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Folkhälsomyndigheten*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Sveriges dövas riksförbund* och *Synskadades riksförbund*. *AB Svenska spel* anser att de genomförda omstruktureringarna medfört att verksamheten bedrivs i enlighet med såväl spellagens krav på legal struktur som konkurrensrättsliga regler. *Konkurrensverket* delar bedömningen, men anser att det finns starka skäl att fortsatt granska anpassningen till den nya marknadssituationen och konkurrensens användning av gemensamma resurser i verksamhet som drivs i konkurrens med andra aktörer, för att kunna identifiera eventuella behov av förändringar för att säkerställa konkurrensneutralitet.

Några remissinstanser, bl.a. *Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)* och *William Hill International*, delar inte bedömningen. *Branschföreningen för onlinespel (BOS)* konstaterar att Svenska spel är ett mycket resursstarkt bolag, vilket skapar en skevhet när bolaget aktivt opinionsbildar om hur spelmarknaden bör regleras. Denna skevhet på spelmarknaden kommer aldrig rättas till med mindre än att Svenska spel avyttras. *BOS* anser att bolaget, i strid med konkurrenslagen (2008:579), blandar samman sina verksamheter och varumärken mellan den monopolskyddade verksamheten och den konkurrensutsatta. Bland annat *Cherry Casino Sweden Ltd*, *Leovegas AB* och *Spooniker Ltd* menar att det går att ifrågasätta statens roll som kommersiell aktör på den konkurrensutsatta marknaden. De menar bl.a. att det ur ett konkurrensperspektiv är problematiskt att Svenska spel har möjlighet att använda sig av sitt huvudvarumärke både i monopolverksamheten och i den konkurrensutsatta verksamheten och anser att åtminstone den del som verkar på den konkurrensutsatta marknaden bör avyttras. *Valfrihetens vänner* menar att hänsyn inte tagits till hur konkurrensituationen kan snedvridas om utredningens förslag om riskklassificering och marknadsföringsrestriktioner genomförs. Dessa förslag kommer enligt organisationen att bidra till att Svenska spels särställning förstärks.

Skälen för regeringens bedömning: 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 (SOU 2017:30 del 2 s. 291 och 292). Regeringen ansåg emellertid att det inte var lämpligt att överväga en avyttring innan en uppföljning av hur bolaget anpassat verksamheten till de nya reglerna eller utvärderingen av reformen i övrigt hade genomförts (se prop. 2017/18:220 s. 270).

Enligt 5 kap. 2 § första stycket spellagen får licens för statligt spel endast ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag. Svenska spel, som

är ett helägt statligt aktiebolag, har i enlighet med denna reglering beviljats licens för värdeautomater och lotterier och Casino Cosmopol AB, som ägs av Svenska Spel, har beviljats licens för statligt kasinospel.

Av 5 kap. 2 § andra stycket spellagen framgår att den som har beviljats licens för statligt spel inte får beviljas licens enligt andra kapitel i lagen. I förarbetena till spellagen anges 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 å ena sidan spelverksamhet som helt eller delvis bedrivs med ensamrätt och å andra sidan 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 konkurrensrättsliga 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 Svenska spel ansågs vara en fråga för bolaget och dess styrelse, inte för ägaren. (Prop. 2017/18:220 s. 270.)

Mot denna bakgrund har Svenska spel valt att bedriva koncernens verksamhet inom den konkurrensutsatta delmarknaden genom en annan juridisk person än de bolag som har licens för statligt spel. Svenska spel har även vidtagit ett flertal åtgärder för att säkerställa en tydlig uppdelning av verksamheterna inom koncernen och att ingen otillåten korssubventionering sker. Det nya bolaget Svenska spel sport & casino AB, som är det bolag som bedriver verksamhet inom den konkurrensutsatta delmarknaden, har också beviljats licens av Spelinspektionen för onlinespel och vadhållning i enlighet med 7 och 8 kap. spellagen. Svenska spel har således gjort sådana förändringar av den legala strukturen som krävs enligt 5 kap. 2 § andra stycket spellagen.

I koncernen används huvudvarumärket såväl för bolagen som har licens för statligt spel som för bolagen i den konkurrensutsatta verksamheten, vilket skulle kunna anses vara problematiskt i konkurrenshänseende. Av den anledningen har frågan om användningen av huvudvarumärket utgör en överträdelse av konkurrensrätten nyligen varit föremål för bedömning i ett ärende hos Konkurrensverket (dnr 128/2019). Myndigheten konstaterade 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 varit föremål för prövning vare sig i svensk praxis eller på EU-nivå. I nationella avgöranden från Belgien och Frankrike har det däremot ansetts att en sådan användning kan utgöra ett missbruk. Vid bedömningen har dock den aktuella marknadens egenskaper och omständigheterna i det specifika fallet ansetts vara avgörande. Vid 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. Vid en granskning av marknaden noterade myndigheten 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 vadhållning eller kommersiellt onlinespel är betydande och inträdeshindren är begränsade. De

rådande marknadsförhållandena minskar enligt myndigheten risken för att konkurrensen skadas. Mot den bakgrunden fann Konkurrensverket inte skäl att prioritera en fortsatt utredning av frågan om användningen av huvudvarumärket utgör en överträdelse av förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § konkurrenslagen och artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Ärendet skrevs därför av från vidare handläggning den 13 mars 2020.

Även om Konkurrensverkets beslut att lägga ned ärendet inte utgör ett konstaterande av att Svenska spels agerande är i överensstämmelse med det konkurrensrättsliga regelverket, har myndigheten vid sin granskning kommit fram till att det inte finns tillräckligt starka indikationer på att förfarandet skulle strida mot det konkurrensrättsliga regelverket för att granska ärendet vidare. Mot denna bakgrund delar regeringen, i likhet med bl.a. *Konkurrensverket*, utredningens bedömning att det i nuläget inte är nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att Svenska spels omstrukturering är förenlig med gällande rätt. Till skillnad mot vad bl.a. *ATG*, *BOS* och *Spooniker Ltd* anser finns det således inget behov av att avyttra bolaget. Det finns inte heller, såsom *Valfrihetens vänner* menar, anledning att göra någon annan bedömning i denna fråga till följd av övriga förslag i detta lagstiftningsärende. Eftersom omregleringens effekter på konkurrensen kan ta tid, och förutsättningarna på spelmarknaden förändras, bör det framhållas att denna bedömning utgår från de nuvarande förhållandena på marknaden.

6 Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

6.1 Behov av ytterligare åtgärder

Regeringens bedömning: Spellagen bör kompletteras med ytterligare verktyg för att stänga ute olicensierat spel.
--

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till fler åtgärder för att stänga ute olicensierade spelbolag. *Konkurrensverket* konstaterar att det är viktigt att regelverket följs för en effektiv och väl fungerande konkurrens och stöder utgångspunkten att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha licens och att aktörer utan licens ska stängas ute. Enligt myndigheten bidrar detta också till att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens. Några remissinstanser, bl.a. *AB Svenska spel*, påtalar även vikten av att berörda myndigheter och andra aktörer på spelmarknaden vidtar åtgärder i syfte att stänga ute olicensierat spel.

Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Myndigheten för press, radio och tv* och *Spelinspektionen*, delar bedömningen att en möjlighet till s.k. IP-blockering inte bör införas. Konkurrensverket menar att en sådan möjlighet skulle riskera att begränsa och förhindra tillgången till även annan information än den som åtgärden avser och därmed inskränka yttrandefrihet-

en på ett sätt som kan strida mot grundlagarna. *Spelbranschens riksorganisation (Sper)* är av uppfattningen att IP-blockering inte är en speciellt effektiv åtgärd eftersom den lätt kan kringgå. *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* menar att det är troligt att målgruppen med en sådan reglering skulle få kännedom om de tekniska möjligheterna att kringgå blockeringen. Några remissinstanser anser däremot att en möjlighet till IP-blockering bör införas. *Folkhälsomyndigheten* tycker att det är oklart varför utredningen avstår från att föreslå en sådan möjlighet då det är något som en majoritet av EU-länderna redan har infört. Bland annat *Sveriges riksidrottsförbund* och *Svenska Fotbollförbundet* uppmanar regeringen att noga följa utvecklingen och vara beredd att vidta ytterligare kraftfulla åtgärder om det är nödvändigt, som exempelvis IP-blockering.

Flera remissinstanser, bl.a. *Leovegas AB*, vill se ett utvidgat tillämpningsområde för spellagen så att endast spelbolag med svensk licens ska få erbjuda spel till svenska konsumenter. *Spooniker Ltd* anser att det är ett stort misstag att avvisa tanken på att utvidga spellagens tillämpningsområde, eftersom detta gör de flesta av utredningens övriga förslag verkningslösa. Enligt *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS)* finns det en risk för att de olicensierade aktörerna ser en möjlighet att bedriva spelverksamhet under tiden spellagens tillämpningsområde utvecklas genom rättspraxis och de berörda myndigheternas arbete med tillsyn. *Cherry Casino Sweden Ltd* menar att bolag utan svensk licens som riktar sig mot den svenska spelmarknaden eller som accepterar svenska kunder har mycket större möjligheter att erbjuda en bra kundupplevelse och ett mer konkurrenskraftigt erbjudande än vad svenska licenshavare kan göra. *William Hill International* menar att de allt striktare kraven för licensierade aktörer driver fler spelare att spela utanför licenssystemet. Bolaget påpekar att de licensierade aktörerna, till skillnad från olicensierade aktörer, även betalar skatt i Sverige. Enligt bolaget innebär detta sammantaget att de olicensierade aktörerna över tid växer sig starkare på bekostnad av hela licenssystemet.

Skälen för regeringens förslag: Alla former av spel om pengar är förenade med risker. Spel om pengar ska därför tillhandahållas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. En viktig utgångspunkt med den svenska spelregleringen är att aktörer utan licens ska stängas ute från spelmarknaden. På så sätt kan spelandet kanaliseras till erbjudanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer, vilket är en förutsättning för att kunna uppnå ett starkt konsumentskydd på spelmarknaden (se t.ex. prop. 2017/18:220, s. 82, 85, 90 och 91). Aktörerna med svensk spellicens måste dessutom uppfylla högt ställda krav på spelverksamheten och ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det (den s.k. omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen). Utestängandet av olicensierade spelaktörer bidrar även, som *Konkurrensverket* konstaterar, till att skydda licenshavarna från otillbörlig konkurrens, vilket annars riskerar att snedvrider konkurrensen på marknaden. Liksom bl.a. *Svenska spel* påtalar är en given utgångspunkt för att stänga ute olicensierat spel från den svenska spelmarknaden att berörda myndigheter och andra aktörer på marknaden aktivt vidtar åtgärder i detta syfte.

Både Spelinspektionen och Statskontoret har konstaterat att mer behöver göras för att motverka illegalt spel (se t.ex. Statskontorets rapport 2021:5

s. 16 och Spelinspektionens slutredovisning den 17 augusti 2020 enligt regeringens uppdrag att följa utvecklingen och vidta åtgärder på spelområdet med anledning av det nya coronaviruset, Fi2020/01922, s. 16–29). Mot denna bakgrund instämmer regeringen, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, i utredningens bedömning att spellagen bör kompletteras med ytterligare verktyg för att stänga ute olicensierat spel.

I samband med omregleringen av den svenska spelmarknaden övervägdes införandet av en möjlighet att besluta om blockering av elektronisk kommunikation till domäner (DNS-blockering) eller IP-adresser (IP-blockering) där det erbjuds olicensierat spel. Regeringen bedömde dock att någon sådan möjlighet inte skulle införas, eftersom åtgärden ansågs vara alltför ingripande och skulle riskera att blockera tillgången även till sådant material som inte är avsett att omfattas av blockeringen. I stället för blockering infördes en möjlighet för Spelinspektionen att förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande för webbplatser som erbjuder spel utan licens i Sverige (se prop. 2017/18:220 s. 209–212). Regeringen delar, liksom bl.a. *Myndigheten för press, radio och tv, Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm), Spelinspektionen* och *Sper*, utredningens bedömning att det inte heller nu har framkommit skäl som motiverar någon annan bedömning än den som gjordes i samband med omregleringen. Regeringen anser därför, till skillnad mot bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, att någon möjlighet till blockering av elektronisk kommunikation inte bör införas i nuläget. Regeringen följer dock utvecklingen av frågan om blockering av elektronisk kommunikation.

Spellagen ska enligt 1 kap. 2 § tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige. Utredningen har, liksom bl.a. *BUS, Cherry Casino Sweden Ltd, Leovegas AB, Spooniker Ltd* och *William Hill International* förespråkar, övervägt om spellagens tillämpningsområde bör utvidgas till att i princip omfatta allt spel som är tillgängligt för svenska konsumenter, för att på så sätt minska möjligheterna för olicensierade spelföretag att locka till sig svenska konsumenter. Enligt utredningen finns det dock inte skäl att i dagsläget utvidga spellagens tillämpningsområde. Utredningen bedömer i stället att tolkningen av tillämpningsområdet även fortsättningsvis bör utvecklas genom domstolspraxis samt Spelinspektionens och andra myndigheters tillsyns- och rättsvårdande arbete.

I departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29)* lämnas ett förslag om utvidgat tillämpningsområde för spellagen. I promemorian lämnas även fler förslag som syftar till att stänga ute olicensierad spelverksamhet, bl.a. en justerad möjlighet att blockera betalningar till olicensierad spelverksamhet. Regeringen avser att återkomma till dessa frågor.

6.2 Tillstånd för spelprogramvara

6.2.1 Ett krav på tillstånd för spelprogramvara ska införas i spellagen

Regeringens förslag: Ett krav på tillstånd för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för vadhållning online och kommersiellt onlinespel ska införas i spellagen.

Betänkandets förslag överensstämmer med regeringens. Betänkandets förslag har dock en något annorlunda redaktionell utformning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget om tillstånd för spelprogramvara. Det gäller bl.a. *Branschföreningen för onlinespel*, *Bröstcancerförbundet*, *Bydegårdarnas riksförbund*, *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Spooniker Ltd*, *Statskontoret*, *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Synskadades riksförbund* och *William Hill International*.

Enligt *Spelinspektionen* kan förslaget öka kanaliseringen till lagligt spel. Det bör dock enligt myndigheten inte införas krav på tillstånd för den som tillverkar en spelprogramvara. Om det införs ett sådant krav behöver det enligt myndigheten tydliggöras i vilket skede och under vilka förutsättningar kravet blir tillämpligt. Myndigheten anser vidare att det av rätts-säkerhetsskäl bör tas in en definition av spelprogramvara i lagen. *Skatteverket* anser att det bör tydliggöras hur begreppen spelprogramvara och spelsystem förhåller sig till varandra och vad som omfattas av tillståndsplikt. *AB Svenska spel* anser att det inte bör krävas tillstånd för en licenshavare som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara endast för egen räkning eller för en licenshavares internationella samarbetspartner, eftersom det redan ställs höga krav sådana samarbeten. Bolaget anser att det vid prövningen även bör beaktas om sökanden redan har en spellicens i Sverige. Enligt bolaget behöver vidare innebörden likviditetsprogram tydliggöras. *Cherry Casino Sweden Ltd* anser att tillståndskravet inte bör omfatta licenshavarnas närstående bolag, utan endast tredje part som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för licenshavarnas räkning. Enligt bolaget bör det vidare åligga leverantörer med tillstånd, och inte operatörerna, att säkerställa att produkterna uppfyller de krav som följer av lagen.

Paf Consulting Abp (Paf) föreslår att tillståndskravet ersätts av ett anmälningsförfarande när det gäller företag som har spellicens i Sverige, och som själv eller genom annat bolag i samma koncern utvecklar spel utslutande för egen räkning. Enligt bolaget bör även banker och betaltjänstleverantörer som levererar tjänster till den svenska spelmarknaden omfattas av ett krav på tillstånd. Bolaget saknar vidare ett resonemang kring om ett tillståndskrav skulle påverka de tekniska kraven i spellagen. Enligt *Leo-vegas AB* bör förslaget även omfatta plattformslieferantörer, affilierade marknadsföringspartner, kundanskaffningsbolag och betalningsförmedlare. *Evolution Gaming Group* önskar klargöranden om de spelcertifikat som fortfarande är giltiga kommer att fortsätta vara det om ett företag får

ett tillstånd, och om varje mjukvarukomponent ska certifieras separat eller om samtliga komponenter kan listas tillsammans.

Ett fåtal remissinstanser avstyrker förslaget. *Konkurrensverket* menar att förslaget är betungande och riskerar att driva underleverantörer från den svenska spelmarknaden. Förslaget kan enligt myndigheten även skapa hinder för framtida etablering av nya underleverantörer på marknaden, vilket kan motverka en effektiv konkurrens. *Betsson Nordic Ltd* ifrågasätter om svenska staten ska kunna begränsa näringsfriheten för enskilda utländska företag och därmed försätta dem i en försämrad konkurrenssituation. Bolaget anser vidare att ett licenskrav vid själva tillverkningen av spelprogramvara lägger för stor börda på tillverkaren redan i ett tidigt stadie av processen och kan skapa gränsdragningsproblem. *Apricot Investments Ltd* menar att ett alternativ till förslaget är att införa ett register över leverantörer, där endast de i registret anses lämpliga och får tillhandahålla spelinnehåll på den svenska marknaden. Även *Kambi Malta Ltd* anser att ett registreringssystem är lämpligare än ett licenssystem.

Skälen för regeringens förslag

Ett krav på tillstånd för spelprogramvara bör införas i spellagen

Spellicensutredningen föreslog i sitt betänkande, som låg till grund för den nya spellagen, att även den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för onlinespel skulle ha licens för detta, en s.k. B2B-licens (business to business). Enligt utredningen skulle ett sådant krav 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 (SOU 2017:30 del 1 s. 529–552). Regeringen valde dock att inte gå vidare med förslaget, eftersom det bl.a. fanns oklarheter avseende vilka krav som skulle gälla för en sådan licens. Regeringen påpekade dock att ett tillståndskrav för underleverantörer skulle kunna försvåra för olicensierade spelföretag att hitta samarbetspartner och därmed bidra till att säkerställa kanaliseringen. Det uteslöts därför inte att ett sådant tillståndskrav skulle kunna bli aktuellt i framtiden (prop. 2017/18:220 s. 136 och 137).

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. Enligt Spelmarknadsutredningen är det ett begränsat antal programvaruutvecklare som förser merparten av den svenska spelmarknaden med spelprogramvara. Flera av de större aktörerna är vidare svenskregistrerade bolag. 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 till licensierad spelverksamhet. En motsvarande reglering finns i Storbritannien, enligt vilken den som tillverkar,

tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara ska ha en s.k. gambling software operating license. Företrädare för UK Gambling Commission, som administrerar och utövar tillsyn över licenssystemet i Storbritannien, har för utredningen uppgett att denna licensordning på ett effektivt sätt har bidragit till att stänga ute olicensierat spel i landet.

Regeringen delar, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, utredningens bedömning att ett krav på tillstånd för spelprogramvara skulle bidra till att tillhandahållandet av olicensierat spel på den svenska spelmarknaden försvåras. Redan i dagsläget 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.

Ett tillståndskrav för spelprogramvara innebär en inskränkning i den grundlagsstadgade näringsfriheten i 2 kap. 17 § regeringsformen och en viss inträdesbarriär, särskilt för små företag som vill konkurrera på den svenska spelmarknaden. Ett alternativ skulle kunna vara att endast införa en reglering som innebär att spelprogramutvecklare inte får samarbeta med olicensierade spelbolag, på liknande sätt som betaltjänst-, internet- och medieleverantörer underställs särskilda skyldigheter i spellagen i syfte att stänga ute olicensierat spel (se 15 kap. 6 § och 18 kap. 26–28 §§ spellagen samt 13 kap. 1 § spelförordningen [2018:1475]). Ett annat alternativ skulle kunna vara att, som bl.a. *Apricot Investments Ltd, Kambi Malta Ltd* och *Paf* förespråkar, i stället för ett tillståndskrav införa någon form av anmälningsförfarande eller registreringssystem. En spelprogramvaruutvecklare har dock en mer direkt anknytning till och är en integrerad del av spelmarknaden. Det är t.ex. inte ovanligt med långtgående samarbeten mellan licenshavare och spelprogramvaruleverantörer. Spelprogramvaruutvecklare påverkas vidare redan i dag av flera av spellagens bestämmelser om bl.a. tekniska krav, certifiering och krav på spelens utformning.

Ett tillståndskrav för spelprogramvara skulle ge Spelinspektionen större möjligheter att kontrollera om ett företag har tillräckliga förutsättningar och rutiner för att säkerställa att aktören inte förser olicensierade spelbolag med spelprogramvara för den svenska marknaden. Det skulle också ge myndigheten utökade möjligheter att bedriva aktiv tillsyn mot spelprogramvaruutvecklare. Då det framför allt är inom onlinespel som det olicensierade spelet förekommer är det rimligt att ett motsvarande tillståndskrav som redan gäller för innehavare av fysiska spelautomater också gäller för den som tillverkar och tillhandahåller programvara för onlinespel. Eftersom ett motsvarande tillståndskrav redan finns i Storbritannien torde den absoluta merparten av de aktörer som skulle omfattas av kravet vidare redan tillämpa och vara bekanta med en sådan reglering. Detta bör således begränsa den administrativa börda som ett tillståndskrav skulle kunna medföra.

En tillståndsreglering bör dessutom leda till mer rättvisa konkurrensvillkor på underleverantörsmarknaden, genom att det försvåras för de mindre seriösa aktörerna som i dag väljer att samarbeta med spelföretag som tillhandahåller olovligt spel. Syftet med en sådan tillståndsreglering skulle vara att skydda angelägna allmänna intressen och inte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (jfr 2 kap. 17 § regeringsformen). Regeringen delar mot denna bakgrund, till skillnad mot bl.a. *Betsson Nordic Ltd*

och *Konkurrensverket*, utredningens bedömning 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 är därmed förenlig med näringsfriheten. Ett tillståndskrav för spelprogramvara bör därför införas i spellagen.

Licenshavaren har även fortsättningsvis ansvaret för att spelet och spelutrustningen överensstämmer med gällande regler

En grundläggande princip i spellagen är att det är spelbolaget, dvs. licenshavaren, som har det fulla ansvaret för att spelet och spelutrustningen överensstämmer med gällande regler. Att en licenshavare, genom t.ex. ett uppdragsavtal, överlåter hela eller delar av driften eller marknadsföringen av ett spel till någon annan aktör ändrar inte det ansvarsförhållandet (se t.ex. prop. 2017/18:220 s. 135).

En utgångspunkt för det nya tillståndskravet för spelprogramvara är, till skillnad mot vad *Cherry Casino Sweden Ltd* anser, att det även fortsättningsvis ska vara licenshavaren som har ansvaret gentemot konsumenterna och tillsynsmyndigheten för hela spelverksamheten. Det betyder att det även fortsättningsvis kommer vara licenshavaren som ansvarar för att spel-system m.m. genomgått erforderlig certifieringsprocess och uppfyller föreskrivna krav. Detta hindrar dock inte att licenshavare och underleverantörer, på samma sätt som enligt nuvarande reglering, kan välja att exempelvis fördela kostnader och hantering av certifieringsprocessen sinsemellan.

När det gäller de frågor som *Evolution Gaming Group* och *Paf* framför om hur ett tillståndskrav påverkar de tekniska kraven enligt spellagen och processen med certifiering av spel, kan konstateras att förslaget inte avser att påverka nu gällande krav på certifiering.

Programvara och aktörer som ska omfattas av tillståndskravet

Tillståndskravet för spelprogramvara 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 vadållning online som olovligt spel förekommer. Regeringen delar därför utredningens bedömning att kravet på tillstånd ska gälla för spelprogramvara som används i samband med sådana spel.

Eftersom spelprogramvara ser olika ut för olika spelformer är det viktigt att inte ha en allt för snäv definition i lagstiftningen. Med begreppet spelprogramvara bör avses sådan programvara som är designad för att särskilt användas vid licenspliktigt spel om pengar. *Skatteverket* efterfrågar ett tydliggörande av hur begreppet förhåller sig till begreppet spelsystem i 2 kap. 3 § 17 spellagen. Spellagens definition av spelsystem är ett vitt begrepp och omfattar även elektroniska system som används av den som inte tillhandahåller onlinespel. Begreppet spelprogramvara är således ett något snävare begrepp än spelsystem som tar sikte på sådan programvara som används vid just onlinespel. Regeringen delar Spelmarknadsutredningens och Spellicensutredningens bedömning att följande kan anses utgöra exempel på programvara som normalt sett bör omfattas av begreppet: streaminglösningar för virtuella spelhändelser (t.ex. livekasino), kontroll-

program för sådana händelser, program för vadslagning och matchning av vad, likviditetsprogram, slumpalsgeneratorer, program med speluppgifter som visar detaljerade resultat i spel eller som utgör grunden för bonusberäkningar samt program som accepterar och registrerar speltransaktioner, avgör resultatet eller beräknar och tilldelar vinster till kundens konto (se SOU 2017:30 del 1 s. 545 och SOU 2020:77 s. 113 och 114). 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. Produkter som producerats med hjälp av sådan programvara kan däremot komma att omfattas av begreppet, om dessa är designade för att användas i samband med spel om pengar.

Regeringen delar, till skillnad mot bl.a. *Spelinspektionen*, utredningens bedömning att det varken är nödvändigt eller lämpligt med en särskild definition av begreppet spelprogramvara i spellagen. Utvecklingen går snabbt på spelmarknaden och nya former av programvara utvecklas kontinuerligt. En särskild definition riskerar att öppna upp för kringgående av tillståndskravet. Den närmare innebörden och gränserna för när kravet blir tillämpligt bör därför, till skillnad mot vad bl.a. *Svenska spel* anser, i stället klargöras i rättspraxis och genom Spelinspektionens vägledning, på motsvarande sätt som har skett i Storbritannien med anledning av det tillståndskrav som gäller där.

För att uppnå syftet med det nya tillståndskravet, dvs. att försvåra tillgången till spelprogramvara för olicensierade spelföretag genom att se till att tillståndsgivna underleverantörer inte samarbetar med sådana spelföretag, måste möjligheterna till kringgående minimeras. En ordning där endast den som tillhandahåller spelprogramvara till en licenshavare behöver ha tillstånd skulle riskera att kringgåas genom att programvaruutvecklare använder olika mellanhänder för att förse både licensierade och olicensierade spelföretag med programvara. För att undvika en sådan situation delar regeringen, till skillnad mot bl.a. *Betsson Nordic Ltd* och *Spelinspektionen*, utredningens bedömning att det även bör krävas tillstånd för den som tillverkar själva 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 senare hanteringen görs av någon annan aktör. Även den aktören bör i så fall ha tillstånd för att få installera eller ändra spelprogramvaran. Det nya tillståndskravet bör således gälla för alla aktörer som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara. Enligt regeringen finns det inte heller, som bl.a. *Cherry Casino Sweden Ltd* och *Svenska spel* anser, skäl att undanta licenshavarnas närstående bolag, internationella samarbetspartner enligt 11 kap. 1 § spellagen eller licenshavare som själva tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara endast för egen räkning från tillståndskravet. En licenshavare som redan uppfyller kraven för en spellicens eller andra liknande krav bör inte ha några större svårigheter att uppfylla kraven för tillstånd för att hantera spelprogramvara.

När det gäller bedömningarna som görs av *Leovegas AB* och *Paf* om att ett krav på tillstånd även bör införas för t.ex. plattformslieferantörer, affilierade marknadsföringspartner, kundanskaffningsbolag, banker och betalningsförmedlare kan konstateras att Spelmarknadsutredningens betänkan-

de inte innehåller några sådana förslag. Regeringen delar även utredningens bedömning att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl att införa ett sådant krav för betaltjänstleverantörer. I departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29) lämnas dock förslag som syftar till att öka möjligheterna att begränsa betalningsförmedlingar till olicensierad spelverksamhet. Regeringen avser därför att återkomma till denna fråga.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 11 kap. 6 a §, införs i spellagen.

6.2.2 Förutsättningar för tillstånd

Regeringens förslag: Tillstånd för spelprogramvara ska få ges till den som bedöms ha den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten och kan antas komma att göra detta i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten. Tillstånd ska inte få ges till den som är i konkurs, är under 18 år eller har förvaltare.

En tillståndshavare som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska ha en fysisk representant som är bosatt i Sverige. Representanten ska inte få vara i konkurs, vara under 18 år eller ha förvaltare. 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.

Frågor om tillstånd för spelprogramvara ska prövas av spelmyndigheten. Ett tillstånd ska få förenas med villkor för hanteringen av spelprogramvaran.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om tillstånd.

Betänkandets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget. *Spelinspektionen* anser att det inte är nödvändigt med samma krav för tillstånd för att hantera spelprogramvara som för att erhålla en spellicens. För att det ska vara tydligt att sökandens ledning och ägare inte behöver prövas bör det enligt myndigheten anges i lagen. Myndigheten anser vidare att det bör finnas ett krav på att den som ansöker om tillstånd ska utse en kontaktperson som myndigheten kan kommunicera med under ansökningsförfarandet. *Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)* anser att de krav som i spellagen och penningtvättslagen ställs på licenshavare även bör ställas på ägare och ledning för tillståndshavare för spelprogramvara. Detta för att undanröja risken för att ägare och ledningspersoner som är olämpliga som licenshavare kan agera som underleverantör eller uppdragstagare. Enligt *Kommerskollegium* är kravet på programvaruutvecklare utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet att utse en representant som är bosatt i Sverige diskriminerande mot representanter i, och i

vissa fall från, andra EU-länder och följs inte heller av någon EU-rättslig bedömning.

Skälen för regeringens förslag

Förutsättningar för tillstånd för spelprogramvara

Enligt 4 kap. 6 § spellagen prövas frågor om licens av spelmyndigheten. För att beviljas licens enligt spellagen krävs att omfattande krav om lämplighet ska vara uppfyllda. Av 4 kap. 1 § spellagen framgår att licens endast får ges till den som bedöms ha den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten, kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten och i övrigt bedöms lämplig att driva verksamheten. Enligt 4 kap. 2 § samma lag får licens inte ges till den som är i konkurs, är under 18 år, har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. För juridiska personer ska prövningen enligt 4 kap. 3 § samma lag även omfatta den sökandes ägare och ledning.

Enligt regeringen bör det vara samma myndighet som är förvaltningsmyndighet för frågor om spel, dvs. spelmyndigheten, som även ska pröva frågor om tillstånd för att hantera spelprogramvara. Eftersom tillståndshavare för spelprogramvara inte kommer att tillhandahålla spel till konsumenter bedöms det, i likhet med vad *Spelinspektionen* anser, inte vara nödvändigt att ställa lika omfattande krav för tillstånd som vid ansökan om licens. För att erhålla tillstånd för att hantera spelprogramvara bör krävas att den sökande har den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten samt att sökanden kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten. Vid bedömningen av om kraven 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. 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. Bedömningen av om kraven är uppfyllda bör göras i förhållande till den verksamhet som ansökan avser (jfr prop. 2017/18:220 s. 101, 297, 298 och 317). En tillståndshavare behövs också ha rättshandlingsförmåga. Ett tillstånd bör därför inte få ges till den som är i konkurs eller, om sökanden är en fysisk person, är under 18 år eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Enligt regeringen finns det inte behov av att, såsom *ATG* anser, ställa motsvarande krav på en tillståndshavares ägare och ledning som för en licenshavare.

Det finns inte beredningsunderlag för att, som *Spelinspektionen* efterfrågar, införa ett krav på att den som ansöker om tillstånd för spelprogramvara ska utse en kontaktperson som myndigheten kan kommunicera med under ansökningsförfarandet (jfr 2 kap. 3 § spelförordningen). Något sådant krav bedöms inte heller vara nödvändigt. Enligt regeringen är det vidare inte nödvändigt att, som myndigheten föreslår, i lagen ange särskilt

vilka krav som inte ska gälla en tillståndshavare. Genom att det redan kommer att framgå direkt av lagen vilka krav som gäller för en tillståndshavare är det tydligt att övriga krav som gäller för licenshavare inte omfattar tillståndshavare.

Krav på en representant för tillståndshavare från land utanför EES

Marknaden för programvaruutvecklare är global. För att verksamheterna ska kunna kontrolleras, och spelmyndigheten och andra svenska myndigheter enkelt ska kunna kommunicera med tillståndshavaren i frågor som rör verksamheten, bör därför krävas att tillståndshavare som är etablerade utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i likhet med vad som gäller för licenshavare enligt 4 kap. 4 § spellagen, utser en representant i Sverige. Det bör även, på motsvarande sätt som gäller för licenshavare enligt 4 kap. 5 § spellagen, finnas ett krav på att tillståndshavaren utfärdar en fullmakt för representanten att företräda tillståndshavaren inför svenska myndigheter. Representanten behöver också, i likhet med tillståndshavaren, ha rättshandlingsförmåga. En representant bör därför inte få vara i konkurs, vara under 18 år eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Utifrån syftet med tillståndsregleringen bedöms det däremot inte nödvändigt att en tillståndshavares representant ska uppfylla övriga krav om bl.a. lämplighet som ställs på en representant för en licenshavare. Krav på en representant bör inte heller gälla för tillståndshavare med säte i andra länder inom EES (prop. 2017/18:220 s. 105 och 106).

Kravet på en representant i Sverige bedöms nödvändigt för att kunna kontrollera att tillståndskravet, som syftar till att stänga ute olicensierad spelverksamhet och därmed skydda konsumenterna, följs. Kravet begränsas vidare till sådana tillståndshavare som varken har bosättning eller etablering i ett land inom EES. Regeringen bedömer därmed att kravet är förenligt med EU-rätten, på samma sätt som det motsvarande kravet för licenshavare.

Villkor för hanteringen och en möjlighet att meddela föreskrifter

Ett tillstånd för spelprogramvara bör få förenas med de villkor för hanteringen av programvaran som bedöms nödvändiga. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör vidare få meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om sådant tillstånd.

Lagförslag

Förslaget medför att fyra nya paragrafer, 11 kap. 6 b–6 d §§ och 21 kap. 10 a §, införs i spellagen samt ändringar i 11 kap. 9 och 10 §§ i samma lag.

6.2.3 Krav på tillståndshavare och licenshavare

<p>Regeringens förslag: En tillståndshavare ska inte få tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara åt någon som saknar nödvändig licens enligt spellagen.</p>

En licenshavare ska se till att spelprogramvaran som används har tillverkats eller är tillhandahållen, installerad och ändrad av någon med tillstånd.

Betänkandets förslag överensstämmer med regeringens. Betänkandets förslag har dock en något annorlunda redaktionell utformning.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det är oklart vad som sker för licensierade företag om den som tillverkat eller ändrat spelprogramvaran förlorar sitt tillstånd. Den föreslagna lydelsen ger enligt domstolen intrycket av att programvaran inte kan användas längre, trots att den var tillåten att användas när den köptes in.

Skälen för regeringens förslag

Krav på tillståndshavare och licenshavare

Eftersom ett krav om tillstånd för spelprogramvara innebär en inskränkning i näringsfriheten är det viktigt att beakta proportionalitetsprincipen vid utformningen av regleringen. Det innebär att kraven som ställs för att erhålla tillstånd behöver vara kopplade till och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet, dvs. att stänga ute olicensierat spel och därmed skydda konsumenterna från olicensierad spelverksamhet. Alltför betungande krav riskerar även att bli kontraproduktiva ur ett kanaliseringssperspektiv, då de skulle kunna driva underleverantörer från den svenska spelmarknaden och därmed göra den mindre attraktiv för konsumenterna.

Avsikten med den föreslagna regleringen om tillstånd för att hantera spelprogramvara är att försvåra tillgången till sådan programvara för olicensierade spelföretag, genom att se till att tillståndsgivna underleverantörer inte samarbetar med sådana spelföretag. En tillståndshavare bör därför inte få tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara åt någon som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen.

Enligt regeringen bör en licenshavare med licens för kommersiellt onlinespel eller vadhållning online ha en motsvarande skyldighet att se till att den spelprogramvara som används i verksamheten endast hanteras av någon som har tillstånd för detta. Som *Kammarrätten i Jönköping* konstaterar kan utredningens förslag tolkas som att en spelprogramvara inte längre får användas om den som tillverkat eller ändrat programvaran förlorar sitt tillstånd. Enligt regeringen kan det inte ha varit utredningens mening att en licenshavare omedelbart måste sluta använda en inköpt programvara om en tillståndshavare förlorar sitt tillstånd. En sådan reglering riskerar att leda till orimliga konsekvenser för spelbolagen, som utan förvarning kan bli tvungna att upphöra med sin verksamhet i avvaktan på en ny leverantör. Enligt regeringen bör skyldigheten därför begränsas till att en licenshavare är skyldig att se till att spelprogramvaran som används har tillverkats eller är tillhandahållen, installerad och ändrad av någon med tillstånd för detta. Det innebär att redan tillverkad programvara kan fortsätta att användas t.ex. under tiden som en licenshavare försöker hitta en ny leverantör eller så länge programvaran inte behöver hanteras på sådant sätt som kräver tillstånd enligt den föreslagna regleringen.

Förslaget medför att två nya paragrafer, 11 kap. 6 e § och 16 kap. 1 a §, införs i spellagen.

6.2.4 Tillståndets giltighetstid

Regeringens förslag: Ett tillstånd för spelprogramvara ska avse en viss tid och ska få ges för högst fem år.

Har en ansökan om förnyelse av tillståndet getts in senast fyra månader innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut, ska tillståndet gälla till dess att spelmyndigheten beslutat om den nya ansökan.

Betänkandets förslag överensstämmer delvis med regeringens. I betänkandet föreslås inte någon bestämmelse om fortsatt giltighet av tillstånd under tiden en ansökan om förnyat tillstånd prövas av myndigheten.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget. *Spelinspektionen* anser att ett tillstånd för spelprogramvara skulle kunna gälla i tio år, eftersom den kontroll som ska göras vid en ansökan om tillstånd är begränsad och det går att agera om en tillståndshavare visar sig olämplig. Enligt myndigheten bör ett tillstånd vidare fortsätta att gälla under tiden för prövningen av en ansökan om förnyat tillstånd. *AB Svenska spel* anser att en programvaruleverantör som nekas tillstånd efter den första tillståndsansökan ska få fortsätta att tillverka, tillhandahålla, installera och ändra spelprogramvara under en övergångsperiod.

Skälen för regeringens förslag

Ett tillstånd för spelprogramvara bör få ges för högst fem år

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 spelmyndigheten att bestämma i varje enskilt fall, men den bör i normalfallet kunna vara fem år. Med hänsyn till behovet av en effektiv tillståndsgivning och tillsyn bör, till skillnad mot vad *Spelinspektionen* anser, fem år också vara den längsta tid som ett tillstånd kan avse, i likhet med vad som gäller för en spellicens. Ett annat skäl för att ha samma tillståndstid som för spellicenser är att det är rimligt att anta att det finns aktörer som kommer att ansöka om både licens och tillstånd för hantering av spelprogramvara. Det kan därmed underlätta den praktiska hanteringen om samma tid gäller för dessa, särskilt med hänsyn till att kraven i flera avseenden är desamma.

Ett utgåendet tillstånd bör fortsätta gälla under prövningen av en ansökan om förnyat tillstånd

Utredningen har inte föreslagit någon bestämmelse om fortsatt giltighet av tillstånd för spelprogramvara, som föreslås för licenser under tiden en ansökan om förnyad licens prövas av myndigheten (jfr avsnitt 10). Regeringen gör, liksom *Spelinspektionen*, bedömningen att samma behov av fortsatt giltighet även gör sig gällande vid prövningen av en ansökan om för-

nyat tillstånd för spelprogramvara. En motsvarande bestämmelse om fortsatt giltighet bör därför införas även för tillstånd för spelprogramvara. En sådan justering av förslaget bedöms inte kräva några ytterligare överväganden.

Regeringen anser dock att det inte finns anledning att, som *Svenska spel* föreslår, införa en möjlighet för spelprogramvaruleverantörer som nekas tillstånd efter den första tillståndsansökan att under en övergångsperiod få fortsätta att tillverka, tillhandahålla, installera och ändra spelprogramvara. Det ankommer på det sökande bolaget att lämna in en ansökan i tid och att uppfylla de krav som finns för att få ett sådant tillstånd.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 11 kap. 11 §, införs i spellagen.

6.2.5 Tillsyn och sanktioner

Regeringens förslag: Spelmyndigheten ska, på motsvarande sätt som mot licenshavare, få vidta tillsynsåtgärder mot en tillståndshavare och besluta att tillståndshavaren i vissa fall ska betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften ska uppgå till som lägst 5 000 kronor och högst tio procent av verksamhetens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret, eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, ska omsättningen få uppskattas. Endast omsättning från tillståndspliktig verksamhet ska beaktas vid beräkningen. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Avgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, eller om det annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften.

Betänkandets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Spelmyndigheten bör få vidta tillsynsåtgärder mot tillståndshavare och i vissa fall få besluta om sanktionsavgift

En förutsättning för att syftet med tillståndskravet för spelprogramvara ska uppnås är att innehavarna av sådant tillstånd följer de regler, föreskrifter och villkor som meddelats. En viktig del i spelmyndighetens tillsynsarbete kommer bestå i att genom vägledning, dialog och uppmaningar förmå tillståndshavarna att frivilligt följa kraven. Myndigheten har också rätt att få de uppgifter och handlingar från tillståndshavaren som behövs för tillsynen (18 kap. 4 § 2 spellagen). I de fall frivillig rättelse inte sker eller bedöms vara tillräcklig behöver myndigheten emellertid, på samma sätt som i tillsynen mot licenshavare, kunna vidta åtgärder för att tvinga fram laglydighet hos tillståndshavarna. Spelmyndigheten bör därför ges befogenhet att vidta lämpliga tillsynsåtgärder mot en tillståndshavare, inklusive möjlighet att meddela anmärkning eller förelägganden om rättelse eller förbud,

och i särskilt allvarliga fall att meddela varning eller att återkalla tillståndet (jfr 18 kap. 12 § spellagen).

Det är även viktigt att det finns effektiva och ändamålsenliga sanktioner för att, i de fall det bedöms nödvändigt, tvinga fram laglydighet hos tillståndshavarna. Spelinspektionen bör därför, i likhet med vad som gäller för licenshavare och betaltjänstleverantörer, få förena ett beslut om en varning eller anmärkning mot en tillståndshavare med en sanktionsavgift (jfr 19 kap. 10 och 11 §§ spellagen). Sanktionsavgiften bör i likhet med vad som gäller 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 högst tio procent av verksamhetens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret (jfr nuvarande 19 kap. 13 § spellagen). 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 (se 19 kap. 2 § spellagen). I avsnitt 6.3 nedan föreslås även att Spelinspektionen ska ges uttrycklig rätt att vidta administrativa åtgärder mot den som främjar olovligt spel.

Lagförslag

Förslaget medför att två nya paragrafer, 18 kap. 12 a § och 19 kap. 10 a §, införs i spellagen samt ändringar i 19 kap. 13 § i samma lag.

6.2.6 Tillståndsregleringen är förenlig med EU-rätten

Regeringens bedömning: Kravet på tillstånd för spelprogramvara bedöms vara förenligt med EU-rätten.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över bedömningen. *Kommerskollegium* menar att ett krav på tillstånd och liknande krav utgör en begränsning av rätten till fri rörlighet och efterfrågar en tydligare motivering av förslagets förenlighet med EU-rätten.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns ingen EU-rättslig sekundärlagstiftning som specifikt reglerar spelverksamhet. Däremot finns EU-direktiv som på olika sätt påverkar sådan verksamhet, t.ex. 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 (det fjärde penningtvättsdirektivet).

I det här sammanhanget är det dock relevant att särskilt beröra Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006

om tjänster på den inre marknaden (det s.k. tjänstedirektivet). Syftet med direktivet är att fastställa allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls (se artikel 1.1). Enligt artikel 2.1 i direktivet ska det tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat. I artikel 2.2 i direktivet anges emellertid vissa verksamheter som undantas från direktivets tillämpningsområde. Ett av undantagen är spelverksamhet 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. I 2 § 7 i den lagen anges att tillhandahållande av hasardspel där penningvärdet satsas är undantaget från lagens tillämpningsområde. Inför genomförandet av tjänstedirektivet i svensk rätt gjordes en omfattande regelinventering av samtliga svenska bestämmelser som ansågs ligga inom tjänstedirektivets tillämpningsområde. I den dåvarande spelregleringen, den numera upphävda lotterilagen (1994:1000), ansågs endast vissa s.k. 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 tillämpningsområdet (se prop. 2008/09:187 s. 85–87). Mot denna bakgrund, och i enlighet med utredningen, bedömer regeringen 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 är tillämpligt behöver en tillståndsreglering som den nu aktuella, som *Kommerskollegium* konstaterar, vara förenlig med reglerna om fri rörlighet i EUF-fördraget. Ett krav på tillstånd för att få utföra en viss verksamhet utgör en begränsning av rätten till fri rörlighet. Ett sådant krav måste därför kunna rättfärdigas av någon av de undantagsgrunder som anges i EUF-fördraget eller av tvingande hänsyn till allmänintresset. Åtgärderna måste vidare vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte, dvs. inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaterna relativt stor frihet att utifrån sina särskilda förhållanden vid regleringen av hasardspel välja målsättningar och skyddsnivå för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (t.ex. avgörandena *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, punkterna 27 och 28, *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, punkterna 39 och 40 samt *Domenico Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40).

Olovligt spel är kriminaliserat i spellagen och tillhandahållandet av sådant spel riskerar att sätta spellagens skyddsmekanismer i form av exempelvis självavstängning ur spel samt bidra till en orättvis konkurrens på den svenska spelmarknaden. Tillståndskravet för spelprogramvara syftar till att försvåra tillhandahållandet av olovligt spel, för att därigenom stärka kanaliseringen till erbjudanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer och skydda svenska konsumenterna från olicensierat spel. Skyddet för människors hälsa genom åtgärder mot spelberoende är en erkänd objektiv grund som kan rättfärdiga den föreslagna regleringen. Regleringen bedöms utgöra ett lämpligt och ändamålsenligt verktyg för att

uppfylla syftet med ett tillståndskrav. Kraven och villkoren som följer av regleringen bedöms inte heller gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet och mindre ingripande åtgärder, t.ex. i form av ett anmälningförfarande, bedöms inte tillräckligt för att uppnå samma skydd.

Mot denna bakgrund bedöms det föreslagna tillståndskravet vara förenligt med EU-rätten.

6.3 Främjandeförbud

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

Betänkandets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Betänkandets förslag om ett främjandeförbud omfattar inte främjande av otillåtet spel.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Det gäller bl.a. *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning*, *Cherry Casino Sweden Ltd*, *IÖGT-NTO*, *Konsumentverket*, *Leovegas AB*, *Miljonlotteriet*, *Nordic Lottery AB*, *Paf Consulting Abp*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelinspektionen*, *Spooniker Ltd*, *Statskontoret*, *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Synskadades riksförbund*, *TU – medier i Sverige*, *William Hill International* och *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst*. *Konkurrensverket* anser att förslaget kan främja att regelverket följs och väl fungerande konkurrens på marknaden. *Konsumentverket* menar att förslaget ger Spelinspektionen bättre möjligheter att ingripa mot det olicensierade spelet utöver befintliga straffrättsliga åtgärder. Enligt *AB Svenska spel* kan förslaget bidra till att Spelinspektionen ges möjlighet att på ett effektivt sätt agera genom administrativa åtgärder på en spelmarknad där olicensierade aktörer kontinuerligt finner nya vägar att nå svenska konsumenter. *Spelbranschens riksorganisation (Sper)* ser positivt på bedömningen att ett främjandeförbud även skulle vara tillämpligt i situationer där en spelprogramvaruutvecklare främjar deltagandet i olovligt spel, exempelvis genom att sköta driften av spelet. *Kommerskollegium* menar att det saknas en EU-rättslig bedömning vad gäller förbud av främjande av spel utan nödvändig licens. *Svenska Bankföreningen* anser att främjandeförbudets räckvidd för betaltjänstleverantörer måste förtydligas för att säkerställa att dessa har möjlighet att uppfylla kraven.

En remissinstans, *Betsson Nordic Ltd*, avstyrker förslaget och menar att det inte torde vara lagtekniskt möjligt att förbjuda främjande av verksamhet som i sig inte är olaglig.

Skälen för regeringens förslag

Den nuvarande kriminaliseringen av främjande av olovligt spel

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens kan enligt 19 kap. 2 § spellagen dömas för främjande av olovligt spel. Begreppet olovligt spel omfattar såväl licenspliktigt spel som tillhandahålls i Sverige utan licens (s.k. spel utan nödvändig licens) som tillhandahållande av spel som omfattas av lagen och som inte får beviljas licens (s.k. otillåtet spel), t.ex. tillhandahållande av pyramidspel (prop. 2017/18:220 s. 346).

Bestämmelsen i 19 kap. 2 § spellagen 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). Av förarbetena framgår dock att tillhandahållande av normala betalningsuppdrag inte bör betraktas som främjande av olovligt spel (prop. 2017/18:220 s. 222). I ringa fall döms det inte till ansvar. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt kan det enligt 19 kap. 3 § spellagen dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats yrkesmässigt och systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

I den upphävda lotterilagen kompletterades kriminaliseringen av främjande av olovligt spel 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. Motsvarande gäller även för den nuvarande straffbestämmelsen i 19 kap. 1 § spellagen om tillhandahållande av otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens eftersom bestämmelsen kompletteras av ett förbud mot sådan verksamhet i 3 kap. 3 § samma lag. Det innebär att Spelinspektionen har möjlighet att vidta administrativa åtgärder mot den som tillhandahåller olovligt spel. Det finns även enligt andra bestämmelser i spellagen och spelförordningen en möjlighet för Spelinspektionen att vidta administrativa åtgärder mot betaltjänstleverantörer och internetleverantörer i samband med olovligt spel (se t.ex. 19 kap. 11 § spellagen och 13 kap. 1 § spelförordningen). Någon motsvarande möjlighet till administrativa åtgärder i övrigt har dock inte införts i spellagen för åtgärder mot främjande av olovligt spel.

Det bör införas ett uttryckligt förbud mot att främja olovligt spel

Administrativa förbud uppställer inte samma krav som straffbestämmelser och kan i många fall vara mer effektiva och mindre tidsödande ur ett tillsynsperspektiv. I förarbetena till spellagen förs ett resonemang om att Spelinspektionen med stöd av straffbestämmelsen genom 18 kap. 23 § spellagen, som ger Spelinspektionen möjlighet att meddela förelägganden och förbud, skulle kunna vidta sådana administrativa åtgärder mot den som främjar olovligt spel (prop. 2017/18:220 s. 206). Enligt utredningen går det emellertid att ifrågasätta om ett straffstadgande går att använda som enda grund för administrativa myndighetsåtgärder i form av ett vitesföreläggande. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Konkurrensverket*, *Konsu-*

mentverket och Svenska spel, att ett uttryckligt förbud mot att främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens kan gagna att regelverket följs och konkurrensen på spelmarknaden samtidigt som det ger Spelinspektionen bättre möjligheter att ingripa mot det olicensierade spelet. Regeringen anser därför, till skillnad mot *Betsson Nordic Ltd*, att det bör införas ett uttryckligt främjandeförbud i spellagen. Enligt regeringen bör ett sådant främjandeförbud, i likhet med straffbestämmelsen, omfatta även främjande av otillåtet spel. Genom ett sådant förbud tydliggörs Spelinspektionens möjlighet att vidta administrativa åtgärder vid främjande av olovligt spel. Regeringen delar vidare, i likhet med *Sper*, utredningens bedömning att främjandeförbudet även bör omfatta situationer där en spelprogramvaruutvecklare främjar deltagandet i olovligt spel, exempelvis genom att sköta driften av spelet.

När det gäller *Svenska Bankföreningens* efterfrågande om förtydligande av främjandeförbudets räckvidd för betaltjänstleverantörer kan konstateras att det nu föreslagna förbudet inte har någon vidare räckvidd än det redan gällande straffrättsliga förbudet. Innebörden av förslaget är inte att förbjuda något som i dagsläget är tillåtet, utan att i stället få fler verktyg att ingripa mot sådant som redan är förbjudet. Vad gäller främjandeförbudet och betaltjänstleverantörer kan dock nämnas att denna fråga behandlas i departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29). Regeringen avser att återkomma till frågan.

Vad gäller *Kommerskollegiums* efterfrågande av en EU-rättslig bedömning av ett förbud mot främjande av spel utan nödvändig licens kan konstateras att EU-rätten visserligen i princip kräver att medlemsstaterna tillåter företag att etablera sig och att tillhandahålla tjänster fritt inom unionen och att detta även gäller på spelmarknaden. Medlemsstaterna har dock relativt stor frihet att, utifrån sina särskilda förhållanden, vid regleringen av hasardspel välja målsättningar och skyddsnivå för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället. Sedan omregleringen av den svenska spelmarknaden är det numera tillåtet även för utländska företag att bedriva spelverksamhet i Sverige om de har licens för detta. Det föreslagna främjandeförbudet innefattar inte heller någon negativ särbehandling på grund av nationalitet, utan gäller främjande av alla, svenska som utländska, spel utan nödvändig licens. Den svenska spelregleringen bygger dessutom på sådana godtagbara skäl som krävs för göra att avsteg från unionsrättsfrihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. För att kunna upprätthålla det svenska licenssystemet på spelmarknaden måste även främjande av olovligt spel kunna förbjudas (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden HFD 2017 ref. 7 och RÅ 2004 ref. 95 och där angivna avgöranden från EU-domstolen). Det är dessutom redan i dag straffbart att främja sådant spel.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 3 kap. 7 §, införs i spellagen.

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

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

Betänkandets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska spel, Aktiebolaget trav och galopp, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning, Cherry Casino Sweden Ltd, Leovegas AB, Myndigheten för press, radio och tv, Spelbranschens riksorganisation, Spooniker Ltd, Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap), Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)* och *William Hill International*. *Konkurrensverket* anser att det är rimligt att även utlandsbaserade medietjänstleverantörer och videodelningsplattformslieferantörer inkluderas i förbudet, men menar att det kan finnas utmaningar gällande avgränsningar vilket gör att det kan vara svårt att upprätthålla förbudet i praktiken. *Statens medieråd* menar att konsumentskyddet för minderåriga avseende spel om pengar är viktigt när det gäller utländska aktörer som tillhandahåller olicensierat spel. Trots de praktiska utmaningarna att beivra ett sådant förbud, delar myndigheten bedömningen att det är en rimlig utvidgning som flera andra länder i Europa redan infört och som på sikt kan underlätta samarbete kring dessa frågor inom EU.

Kommerskollegium och *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)* anser att det är angeläget att förenligheten med EU-rätten analyseras på ett mer ingående sätt. Enligt domstolen är det vidare tveksamt om endast effektlandsprincipen blir tillämplig genom att hänvisningen till radio- och tv-lagen tas bort. Även ursprungslandsprincipen kan komma att gälla på EU-rättslig grund. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* anser att det bl.a. bör tydliggöras vem som ska bedriva tillsyn över att den aktuella bestämmelsen följs, om bestämmelsen ska kopplas till sanktionsbestämmelserna i marknadsföringslagen och på vilket sätt begreppet marknadsföring av spel skiljer sig från begreppet reklam för spel. Domstolen föreslår även att bestämmelsen om vilken marknadsföring som ska anses som otillbörlig ska utvidgas till att omfatta även det aktuella förbudet mot reklam.

Skälen för regeringens förslag

Det nuvarande förbudet mot reklam för olicensierat spel

För att uppnå en fungerande licensmarknad är det angeläget att aktörer som inte har nödvändig svensk spellicens inte marknadsför sig mot den svenska marknaden genom t.ex. reklam i tv eller radio, sponsring av program som sänds i sådana kanaler samt produktplacering i tv-sändningar

(se prop. 2017/18:220 s. 169). Av 15 kap. 6 § spellagen framgår att reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens enligt lagen inte får förekomma i sådana tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen.

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 delvis genomför 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 (direktiv om audiovisuella medietjänster), förkortat AV-direktivet, som i sin tur bygger på den s.k. sändarlandsprincipen (ursprungslandsprincipen). Denna princip innebär att det är det landets lag som en tv-sändning kommer ifrån som gäller för sändningen. Principen skiljer sig från effektlandsprincipen, som sedan länge varit vägledande inom svensk marknadsföringsrätt, och som innebär att svenska regler om t.ex. marknadsföring är tillämpliga på marknadsföring som helt eller delvis riktar sig till svenska konsumenter, oavsett om verksamheten är etablerad i Sverige eller i något annat land.

Det finns inget hinder mot ingripande mot spelreklam i en sändning som en annan medlemsstat har jurisdiktion över

Kraven på spelverksamhet enligt spellagen innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, att det ska råda hög säkerhet i spelen och att spel om pengar inte används som stöd för brottslighet. Ett annat viktigt krav är att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas. I detta ingår att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar och spelberoende. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaterna relativt stor frihet att utifrån sina särskilda förhållanden vid regleringen av hasardspel välja målsättningar och skyddsnivå för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (t.ex. avgörandena *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, punkterna 27 och 28, *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, punkterna 39 och 40 samt *Domenico Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40). Bestämmelser som begränsar möjligheten för spelbolag utan nödvändig licens att göra reklam för och sponsra program är en åtgärd som bidrar till att skydda folkhälsan. Enligt EU-domstolens praxis är en sådan åtgärd förenlig med unionsrätten, så länge den kan anses proportionerlig (se dom *Sjöberg och Gerdin*, de förenade målen C-447/08 och C-448/08, EU:C:2010:415, punkterna 37–39).

EU-domstolens praxis har beaktats i skäl 10 till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 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 (direktivet om audiovisuella medietjänster), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden (ändringsdirektivet). Av skälen framgår att det är 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 att nationella konsumentskyddsregler som inte omfattas av de områden som samordnas genom AV-direktivet följs. Det framgår dock även att sådana åtgärder som en medlemsstat vidtar för att förstärka sitt nationella regelverk för konsumentskydd, inbegripet åtgärder mot spelreklam, behöver vara motiverade, stå i proportion till det eftersträvade målet och vara nödvändiga enligt vad som krävs enligt domstolens rättspraxis.

Med hänvisning till denna del i ändringsdirektivet konstaterar 2018 års AV-utredning i sitt betänkande En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet att jurisdiktionsreglerna i AV-direktivet inte hindrar ingripande från svenska myndigheter mot spelreklam i en sändning som en annan medlemsstat har jurisdiktion över. Enligt den utredningen fanns det goda skäl att ta bort spellagens hänvisning till radio- och tv-lagen för att förbättra Spelinspektionens möjligheter att ingripa mot reklam för spel utan nödvändig licens som kan förekomma i tv-sändningar från andra länder (SOU 2019:39 s. 455). 2018 års AV-utredning lämnade dock inget sådant förslag med hänsyn till att Spelmarknadsutredningen hade fått i uppdrag att lämna förslag i spellagen som ytterligare begränsar marknadsföringen av spel.

Förbudet mot reklam för olicensierat spel bör utvidgas till att även gälla utlandsbaserade medietjänstleverantörer

Den svenska spellagstiftningen grundas inte på någon EU-reglering och jurisdiktionsreglerna i AV-direktivet bedöms inte hindra ingripande mot spelreklam i en sändning som en annan medlemsstat enligt direktivet har jurisdiktion över. Inte heller EU-rättens regler om fri rörlighet för tjänster bedöms utgöra hinder mot att regler tillämpas lika för inhemskt baserade och utlandsbaserade tjänstleverantörer. Liknande regler gäller även i flera andra EU-länder. Även om det i dagsläget inte förekommer reklam för olicensierat spel i sändningar som riktar sig mot svenska konsumenter i någon större omfattning, går det inte att utesluta att detta förhållande snabbt kan ändras. För att skapa enhetliga regler för alla aktörer och ett långsiktigt hållbart skydd, samt ge Spelinspektionen möjlighet att bedriva tillsyn även mot reklam som härrör från utlandet, bör det därför framgå av spellagen att förbudet gäller för alla medieleverantörer, oavsett var de är etablerade. Detta är en viktig signal till aktörerna på spelmarknaden. Regeringen anser vidare att en sådan reglering är både nödvändig och proportionerlig i förhållande till syftet att skydda svenska konsumenter från de folkhälsorisker som kan följa av olicensierat spel. Trots att det kan finnas vissa praktiska utmaningar med att upprätthålla ett sådant förbud anser regeringen därför, i likhet med bl.a. *Statens medieråd*, att hänvisningen till radio- och tv-lagen bör utgå från 15 kap. 6 § spellagen.

Förbudet mot reklam för olicensierat spel bör omfatta reklam som tillhandahålls av leverantörer av videodelningsplattformar

I samband med genomförandet av ändringsdirektivet beslutades att reglerna i svensk rätt om produktplacering, sponsring och reklam så långt det var möjligt skulle utvidgas till att även omfatta videodelningsplattformar (prop. 2019/20:168 s. 119–126). Begreppet 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 (3 kap. 1 § 23 i lagen). Det finns flera fördelar med att ha samma krav för videodelningsplattformar som för tv-sändningar och beställ-tv. Ur tittarens perspektiv är det rimligt att samma regelverk gäller oavsett var ett tv-program eller en video tillhandahålls någonstans. Det är också svårt att hävda att vikten av konsumentskydd är mindre när t.ex. reklam tillhandahålls på en videodelningsplattform än när den tillhandahålls i något annat medium. Även med beaktande av annonsörernas och mediemarknadens perspektiv är det ur konkurrenssynpunkt viktigt att villkoren inte skiljer sig åt beroende på var meddelandena finns (prop. 2019/20:168 s. 122).

Förbudet mot reklam för olicensierat spel i 15 kap. 6 § spellagen gäller endast för de i paragrafen utpekade medieformerna, och därmed inte för videodelningsplattformar. I vissa fall kan visserligen spellagens 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 ljudradio-sändningar, där det trots detta har ansetts befogat att komplettera reglerna om främjande med en specifik förbudsregel. Mot den bakgrunden delar regeringen, i likhet med bl.a. *Konkurrensverket*, utredningens bedömning att befintliga regler i spellagen inte är tillräckliga för att säkerställa att en videodelningsplattform inte kan tillhandahålla reklam för olovligt spel. Även videodelningsplattformslieferantörer bör därför inkluderas i förbudet mot reklam för olicensierat spel.

För att regleringen inte ska strida mot ansvarsfriheten i lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen), som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet), bör spellagens förbud när det gäller videodelningsplattformar begränsas till sådan reklam som tillhandahålls av plattformslieferantören före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program (prop. 2019/20:168 s. 113 och 114). Reklam i den användargenererade videon eller tv-programmet, dvs. reklam som plattformslieferantören inte kan styra över, kommer således inte att omfattas av förbudet för leverantören av videoplattformen.

Den praktiska tillämpningen av det utvidgade förbudet

Regeringen konstaterar att det aktuella förslaget endast omfattar en justering av den nuvarande bestämmelsen i 15 kap. 6 § spellagen. Förslaget avser inte att påverka de frågor som *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* efterfrågar förtydliganden kring. Förslaget påverkar alltså inte ansvaret för tillsyn, kopplingen till sanktionsbestämmelserna i marknadsföringslagen eller innebörden av begreppet reklam för spel. Utredningens förslag innebär inte heller någon utvidgning av 15 kap. 4 § spellagen om vilken marknadsföring som ska anses som otillbörlig till att gälla även det aktuella förbudet mot reklam. När det gäller bl.a. påpekandet från *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)* om att även ur-

sprunglandsprincipen kan komma att bli gällande i vissa fall när hänvisningen till radio- och tv-lagen tas bort, konstaterar regeringen att sådana gränsdragningsfrågor lämpar sig bäst för att utvecklas närmare i rättspraxis.

Lagförslag

Förslaget medför en ändring i 15 kap. 6 § första stycket spellagen och införandet av 15 kap. 6 § andra stycket samma lag.

7 Åtgärder för att minska skadeverkningar av spel

7.1 Behov av ytterligare åtgärder

Regeringens bedömning: Det behövs fler åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel.

Det behövs inga ändringar i sekretessregleringen för att möjliggöra Konsumentverkets tillsyn av förbudet mot att skicka direktreklam till avstängda spelare enligt spellagen.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar utredningens bedömning. Det gäller bl.a. *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Cherry Casino Sweden Ltd*, *Leovegas AB*, *Lunds universitet (medicinska fakulteten)*, *Miljonlotteriet*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spooniker Ltd*, *Svenska Postkodföreningen*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Synskadades riksförbund*, *William Hill International* och *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst*. Flera av dessa instämmer i att Spelinspektionen bör fortsätta arbetet med att skapa ökad tydlighet avseende omsorgsplikten.

Stöddlinjen anser att spelbolag inom ramen för omsorgsplikten bör erbjuda ett kunskapstest med inriktning mot hur spelprodukten fungerar avseende exempelvis sannolikhet för vinst på längre sikt och risker med spelet på kort sikt. *Folkhälsomyndigheten*, *Malmö kommun* och *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* efterfrågar vissa justeringar av självavstängningsregistret *Spelpaus.se*. *Folkhälsomyndigheten* föreslår vidare att åldersgränsen på kommersiellt onlinespel och värdeautomater ska vara 20 år. Enligt myndigheten bör även en statligt administrerad portal införas för ett gemensamt insats- och förlusttak för samtliga licensierade bolag. *Karolinska institutet* anser att allt licensierat spel bör omfattas av insättnings- eller förlustgränser och att dessa gränser bör vara personliga.

Bland annat *Kungsbacka kommun*, *Paf Consulting Abp*, *Spelbranschens riksorganisation (Sper)*, *Spelinspektionen* och *Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)* anser att regleringen kring snabbblån och kreditprövningen bör ses över för att komma till rätta med

de negativa konsekvenserna som ett överdrivet spelande medför. *AB Svenska spel* anser att arbetet med omsorgsplikten bör utvärderas regelbundet i gemensamma forum, där både spelbolag och övriga intressenter såsom forskare ges möjlighet att delta. Enligt bolaget bör spellagen även ändras så att vadhållning på utfallet i ett lotteri inte heller är tillåtet på utfallet i utländska lotterier.

Kiruna kommun påpekar att det finns ett behov av återkommande och strukturerat kunskapsstöd från Spelinspektionen för kommunernas ansvar enligt spellagen. Svenska spel anser att Spelinspektionen bör ges i uppdrag att se över licensgivningen för spel på värdeautomater på andra platser än ett kasino samt landbaserat kommersiellt spel. Enligt bolaget är dagens modell administrativt betungande för såväl bolaget som Spelinspektionen. *Aktiebolaget trav och galopp (ATG)* anser att ett sådant uppdrag även bör omfatta utformningen av lämplighetsprövningen av ombud. *Visita* anser att fler aktörer än staten skulle kunna anförtros att anordna spel på värdeautomater och ifrågasätter den nuvarande kopplingen mellan sådant spel och serveringstillstånd enligt alkohollagen.

Enligt *Konsumentverket* fungerar tillsynen av förbudet mot att skicka direktreklam till avstängda spelare numera på ett ändamålsenligt sätt, varför det saknas behov av ytterligare ändringar än de som Spelinspektionen redan vidtagit.

Skälen för regeringens bedömning

Det behövs fler åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

Utredningen konstaterar att flera olika aktörer, bl.a. spelberoendeföreningar, forskare och myndigheter, efterfrågar åtgärder för att stärka de konsumentskyddande bestämmelserna i spellagen. Regeringen delar, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, utredningens bedömning att det behövs fler åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel.

Utredningen konstaterar i detta sammanhang att ett stort problem när det gäller spelberoende är de ekonomiska svårigheter som den drabbade kan hamna i genom överdrivet spelande. Enligt 14 kap. 1 § spellagen ska en licenshavare säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det (den s.k. omsorgsplikten). I omsorgsplikten ingår att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteende. Licenshavare ska i en handlingsplan redovisa hur omsorgsplikten ska fullgöras. Omsorgsplikten syftar till att skydda spelarnas liv, hälsa och ekonomi samt indirekt även de anhöriga till spelarna (prop. 2017/18:220 s. 149). Av 14 kap. 8 § spellagen framgår vidare att det inte är tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. Regeringen har beordrigat Spelinspektionen att meddela föreskrifter om handlingsplanen och vilka åtgärder licenshavaren behöver vidta för att uppfylla kraven i 14 kap. 1 § spellagen (21 kap. 13 § 1 spellagen och 16 kap. 10 § spelförordningen).

Utredningen bedömer att omsorgsplikten är en av de viktigaste bestämmelserna för att minska skadeverkningarna från spel, men konstaterar samtidigt att den sannolikt är en av de bestämmelser i spellagen som medför störst utmaningar i tillämpningen. Enligt utredningen bör Spelinspektion-

en därför fortsätta sitt arbete med att skapa ökad tydlighet avseende vad som krävs av licenshavarna vid tillämpning av omsorgsplikten. Regeringen delar utredningens bedömning i denna del, och konstaterar samtidigt att Spelinspektionen nyligen har tagit fram en vägledning om omsorgsplikten i syfte att ge stöd till licenshavarna vid genomförandet av bestämmelsen. Vägledningen har tagits fram i samråd med bl.a. spelbranschen, Folkhälsomyndigheten och organisationer som erbjuder stöd till spelare och anhöriga. Vägledningen är inte uttömmande, utan ska ses som ett stöd i det kontinuerliga arbetet med omsorgsplikten.

Flera remissinstanser, däribland *Spelinspektionen*, *Sper* och *Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)*, anser att regleringen kring snabbblån och kreditprövningen bör ses över för att komma till rätta med de negativa konsekvenserna som ett överdrivet spelande medför. Regeringen delar denna bedömning. En utredning har tillsatts i syfte att motverka riskfylld kreditgivning och överskuldsetting (dir. 2021:108). Utredningen ska bl.a. överväga och, om inte starka skäl talar emot det, föreslå ett system för skuldregister. Utredningen ska också överväga och vid behov föreslå åtgärder för att förhindra att förbud mot att erbjuda spel på kredit kan kringgåas genom att erbjuda betalningslösningar från en tredje part. Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2023.

Jämlikhetskommissionen lämnar i sitt betänkande En gemensam angelägenhet några rekommendationer som berör spel om pengar. Kommissionen rekommenderar, som bl.a. *Folkhälsomyndigheten* och *Karolinska institutet* förespråkar, att ett förslag om en statligt administrerad spelportal, med särskilda öppettider och insats- och förlusttak, bör utarbetas (SOU 2020:46 vol. 2 s. 819–822). Folkhälsomyndigheten vill utöver det även se en högre åldersgräns för spel på kommersiellt onlinespel och värdeautomater. Regeringen konstaterar att Spelmarknadsutredningens betänkande inte innehåller några sådana förslag. Jämlikhetskommissionens rekommendationer om spelansvarsåtgärder har vidare fått omfattande kritik från berörda remissinstanser. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det saknas anledning att införa några sådana begränsningar. Utredningens förslag omfattar inte heller i övrigt sådana frågor som bl.a. *Kiruna kommun* och *Svenska spel* efterfrågar.

När det gäller *Malmö kommun*, *Region Stockholms (Beroendecentrum Stockholm)*, *Stockholms universitets (Institutionen för folkhälsovetenskap)* och *Stödlinjens* frågor om bl.a. omsorgsplikten och justeringar av självavstängningsregistret Spelpaus.se är detta frågor som redan faller inom Spelinspektionens ansvarsområde. Spelinspektionen har vidare för tillfället i uppdrag att bl.a. följa upp och analysera hur bl.a. spelformer, tillgängligheten till spel och spelandet utvecklas på kort respektive lång sikt samt föreslå åtgärder för att stärka konsumentskyddet på spelmarknaden i syfte att motverka folkhälsoproblem (Fi2021/03520). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2023. Det saknas i dagsläget skäl att ge Spelinspektionen ytterligare uppdrag i detta syfte.

Regleringen av spel på värdeautomater

Enligt 5 kap. 1 § spellagen får licens för statligt spel ges bl.a. för att tillhandahålla spel på värdeautomater. Av 5 kap. 2 § samma lag framgår att sådan licens endast får ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt aktie-

bolag. Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat på andra platser än på ett kasino får vidare enligt 5 kap. 7 § samma lag ges endast om vissa villkor är uppfyllda. Ett av villkoren är att spelet ska tillhandahållas i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen, eller i samband med bingo. Ett ytterligare villkor är att det ska råda god ordning på den plats där spelet ska bedrivas. Innan en ansökan 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.

Det har ifrågasatts om kopplingen mellan spel på värdeautomater och serveringstillstånd enligt alkohollagen bör finnas kvar. Om värdeautomaterna i stället skulle placeras i särskilda spelhallar blir dock automatspelet huvudsyftet med verksamheten. Regeringen anser därför, i motsats till *Visita*, att det är tveksamt om detta skulle leda till ett minskat problemspelande. Mot bakgrund av syftet att skydda konsumenterna från riskerna med spel på värdeautomater, som anses tillhöra en av de mest riskfyllda spelformerna på spelmarknaden, anser regeringen att det inte heller är lämpligt att tillåta fler aktörer än staten att anordna spel på värdeautomater. Spelinspektionen har dock framhållit att dagens modell för licensgivning är onödigt administrativt betungande. Enligt myndigheten skulle en ändrad modell frigöra resurser. Även *Svenska spel* menar att modellen för licensgivning skulle kunna göras mer effektiv utan att ge avkall på säkerhet eller spelansvar. Regeringen delar bedömningen att det finns skäl att se över modellen för licensgivning. Spelinspektionen har dock redan påbörjat ett arbete med att se över dessa frågor. Det saknas därför anledning att ge myndigheten ett särskilt uppdrag. Regeringen anser inte heller att det finns skäl att närmare utreda lämplighetsprövningen av ombud, vilket *ATG* efterfrågar.

Det behövs inga ändringar i sekretessregleringen för att möjliggöra Konsumentverkets tillsyn

Konsumentverket har det primära tillsynsansvaret över förbudet mot direktreklam till avstängda spelare i 15 kap. 2 § spellagen. Efter omregleringen fanns det inledningsvis vissa problem för myndigheten att bedriva denna tillsyn eftersom myndigheten inte har tillgång till självavstängningsregistret. Inledningsvis var det inte heller möjligt för avstängda personer att göra utdrag från registret som utvisade datum för avstängning. Spelinspektionen har numera genomfört förändringar i registret, vilket innebär att avstängda personer kan göra ett utdrag som visar historiken kring avstängningen. Regeringen delar, i likhet med bl.a. *Konsumentverket*, utredningens bedömning att de förändringar som gjorts i registret är tillräckliga för att myndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn av 15 kap. 2 § spellagen. Några förändringar i sekretessregleringen bedöms därför inte längre vara nödvändiga.

7.2 Riskklassificering av spel

Regeringens bedömning: Spelinspektionen bör inte ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för riskklassificering av olika spelformer.

Betänkandets förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I betänkandet föreslås att Spelinspektionen ska ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för riskklassificering av olika spelformer.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Luleå kommun*, *Lunds universitet (medicinska fakulteten)*, *Miljonlotteriet*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö)*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Statens medieråd*, *Statskontoret*, *Stockholms kommun*, *Svenska Fotbollförbundet*, *Svenska Friidrottsförbundet*, *Svenska Handbollförbundet*, *Svenska Postkodföreningen*, *Svenska Skidförbundet*, *Svenska Tennisförbundet*, *Sveriges bingoarrangörers centralorganisation*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Sveriges kommuner och regioner*, *Sveriges riksiddrottsförbund*, *Synskadades riksförbund*, *Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)* och *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst*. Riskklassificering bedöms kunna öka transparensen och fungera som ett underlag för framtida regleringar. *AB Svenska spel* anser att spelregleringen bör ses över i sin helhet utifrån en riskklassificeringsmodell. Flera remissinstanser, bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, *Konkurrensverket*, *Kungsbacka kommun*, *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)*, *Schibsted Sverige AB* och *Verdandi* anser att syftet med uppdraget behöver förtydligas och att förslaget behöver analyseras ur fler perspektiv för att bl.a. kunna bedöma hur en riskklassificering skulle påverka konkurrensen på spelmarknaden.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget. Det gäller bl.a. *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning*, *Cherry Casino Sweden Ltd*, *Leovegas AB*, *Malmö kommun*, *Region Östergötland (Folkhälso- och statistik-enheten och Beroendekliniken i Norrköping)*, *Valfrihetens vänner* och *William Hill International*. Enligt *Spelinspektionen* är det oklart för vilket ändamål en riskklassificeringsmodell ska tas fram och hur den ska förhålla sig till den riskhänsyn som redan i dag tas vid bl.a. prioriteringar av tillsynsinsatser. *Socialstyrelsen* förordar en mer generell och sammanhållen reglering för olika spel om pengar, i stället för att särreglera endast vissa spel med högst risk. *Branschföreningen för onlinespel* anser att den främsta metoden för att förebygga och motverka spelmissbruk är att riskklassificera spelare snarare än spel. Föreningen menar att en riskklassificering som ålägger onlinekasino ytterligare restriktioner kommer påverka kanaliseringen negativt. *Paf Consulting Abp (Paf)* bedömer att förslaget inte är ändamålsenligt, dels med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen som innebär att en reglering snabbt riskerar bli obsolet, dels med hänsyn till att produktgrupper såsom en spelkategori omfattar en mängd olika spel. Enligt *Spooniker Ltd* finns det en risk för att förslaget medför att fokus på

individuella bedömningar hamnar i bakgrunden och att det leder till striktare reglering för olika spelformer än vad de faktiska riskerna motiverar. *Betsson Nordic Ltd* anser att effekterna av befintliga krav bör utvärderas innan ytterligare klassificeringar införs. *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* menar att syftet med förslaget är otydligt och påpekar att det redan i dag finns vetenskapliga studier kring olika spelformers risknivå för utvecklande av spelproblem utifrån spelens uppbyggnad och egenskaper.

Skälen för regeringens bedömning: Allt spel om pengar är förenat med en risk för utvecklande av spelproblem, men vissa spelformer är mer riskfyllda än andra. Majoriteten av spellagens bestämmelser gäller för allt spel, oavsett risknivå. I spellagen finns dock bestämmelser som gör det möjligt att beakta ett spels risknivå. En sådan avvägning gjordes även vid framtagandet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Förordningen, som upphörde att gälla den 14 november 2021, innehöll bestämmelser som särskilt tog sikte på värdeautomatspel och kommersiellt onlinespel. Regeringen har vidare med stöd av bestämmelserna i 21 kap. spellagen bemyndigat Spelinspektionen att meddela föreskrifter om krav på spelansvarsåtgärder och andra krav för spels bedrivande (se t.ex. bestämmelserna i 11 kap. selförordningen). Även Spelinspektionen har beaktat skillnaderna mellan olika spelformers risknivå i myndighetens föreskrifter.

Folkhälsomyndigheten har regeringens uppdrag att stödja ett effektivt och kunskapsbaserat förebyggande arbete för att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande. Myndigheten har bl.a. tagit fram ett faktablad med en redogörelse för hur myndigheten mäter hur riskfyllt ett spel är (Vad gör spel riskfyllt?, 2016). För att avgöra hur riskfyllt ett spel är väger myndigheten samman sju faktorer och poängsätter dem. Faktorer som beaktas är bl.a. spelets hastighet, insatsmöjligheter, ljud- och ljuseffekter, tillgänglighet, återbetalningsintervall och kontinuitet. Ju högre poäng ett spel får, desto större risk för spelproblem anses spelet medföra. Enligt Spelmarknadsutredningen har det dock passerat så pass lång tid sedan dessa kriterier fastställdes, varför det skulle vara värdefullt att på myndighetsnivå ta fram en ny enhetlig modell för riskklassificering av spel. Utredningen menar att en sådan modell skulle kunna användas för att riskklassificera de olika spelformer som erbjuds på den svenska spelmarknaden.

Spelens olika risknivåer beror till stor del på respektive spels uppbyggnad och egenskaper. En modell för riskklassificering skulle, som utredningen och majoriteten av remissinstanserna menar, kunna öka transparensen och fungera som ett kunskapsunderlag för framtida regleringar på spelområdet. Regeringen delar bedömningen att det vore eftersträvansvärt att på förhand kunna avgöra vilka spelformer som är mest riskabla. Det är dock problematiskt att göra sådana bedömningar, som dessutom ändras över tid. Spellagen är en ramlag som ger utrymme att anpassa regelverket utifrån nya företeelser. Nya spel tillkommer och spelen utvecklas ständigt, samtidigt som befintliga spel förändras och nya kanaler för speldistribution tas i bruk. Även sådana nya spel omfattas av spellagens tillämpningsområde och det är viktigt att staten löpande har kunskap om och kontroll över spelutbudet. Vid omregleringen av spelmarknaden bedömdes det vara svårt att på ett långsiktigt hållbart sätt dela in spelformerna i mer eller mindre riskabla spel och låta detta ensamt vara styrande för regleringens ut-

formning (prop. 2017/18:220 s. 99 och 100). Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning.

Risikfaktorer ändras vidare över tid och påverkas bl.a. av hur utbudet på spelmarknaden ser ut. Det kommer alltså även fortsättningsvis alltid behöva göras en riskbedömning utifrån aktuell kunskap och forskning i varje enskilt fall vid utarbetande av lagar och föreskrifter. Det är därmed, som bl.a. *Spelinspektionen* och *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* påpekar, oklart för vilket ändamål en riskklassificeringsmodell ska tas fram. Även remissinstanser som är positiva till en sådan modell, bl.a. *Folkhälsomyndigheten* och *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)*, menar att syftet i vissa avseenden är oklart. En riskklassificeringsmodell riskerar dessutom, som bl.a. *Paf* påpekar, att snabbt bli inaktuell. Regeringen bedömer därför, i likhet med bl.a. *Socialstyrelsen*, att det saknas behov av att ge Spelinspektionen i uppdrag att ta fram en riskklassificeringsmodell.

Mot denna bakgrund är det inte heller aktuellt att, som *Svenska spel* efterfrågar, se över spelregleringen utifrån en riskklassificeringsmodell.

7.3 Marknadsföring av spel

7.3.1 Begränsning av marknadsföringen av vissa spelprodukter

Regeringens bedömning: Det bör inte införas ett förbud mot reklam för riskfyllda spelformer via vissa plattformar under dagtid.

Betänkandets förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I betänkandet föreslås ett förbud mot reklam för spel på värdeautomater, landbaserat kasinospel och kommersiellt onlinespel via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio och videodelningsplattformar kl. 06.00–21.00.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska spel*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Lunds universitet (medicinska fakulteten)*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Statens medieråd*, *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)*, *Svenska Postkodföreningen*, *Sveriges bingoarrangörers centralorganisation*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Synskadades riksförbund* och *Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)*. *Konsumentverket* anser att begränsningen ökar konsumentskyddet genom att minska exponeringen av marknadsföring av vissa spelformer för konsumenter i allmänhet och med specifikt syfte på att skydda särskilt sårbara konsumenter. Myndigheten anser att detta väger tyngre än spelbranschens möjligheter att marknadsföra sig.

Några remissinstanser, bl.a. *IOGT-NTO*, *Karolinska institutet*, *Kungsbacka kommun*, *Luleå kommun*, *Malmö kommun*, *Skiftet*, *Socialstyrelsen*, *Stödlinjen* och *Verdandi*, vill begränsa marknadsföringen ytterligare. *Folkhälsomyndigheten* anser att begränsningen bör inkludera alla spelformer och särskilt vadhallning. Vidare anser myndigheten att förslaget inte tar

hänsyn till den exponering av reklam som kan komma att ske nattetid för den grupp som är extra känslig för sådan exponering. *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning* anser att begränsningen ska gälla även för marknadsföring via sociala medier. *Paf Consulting Abp* ställer sig positivt till förslaget under förutsättning att det omfattar även vadhållning och givet att de olicensierade aktörerna effektivt kan hållas utanför marknaden. *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* har inga åsikter om förslaget men menar att det saknas ett forskningsförankrat resonemang om den förväntade effekten. Bland annat *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Svenska Friidrottsförbundet*, *Svenska Handbollförbundet*, *Svenska Skidförbundet*, *Svenska Tennisförbundet* och *Sveriges riksidsrottsförbund* anser att förslaget bör anpassas utifrån en riskklassificering av spel.

Flera remissinstanser avstyrker eller är tveksamma till förslaget. Det gäller bl.a. *Beisson Nordic Ltd*, *Cherry Casino Sweden Ltd*, *IAB Sverige*, *Leovegas AB*, *Nordic Entertainment Group AB*, *NRJ Sweden AB*, *Region Östergötland (Folkhälso- och statistikenheten och Beroendekliniken i Norrköping)*, *Spooniker Ltd*, *Sveriges annonsörer AB*, *TU – medier i Sverige*, *TV4 AB*, *Valfrihetens vänner* och *William Hill International*. De menar bl.a. att förslaget innebär en inskränkning av både näringsfriheten och den kommersiella yttrandefriheten samt att det inte är anpassat till den tekniska verkligheten.

Enligt *Konkurrensverket* går det inte att avgöra om barn och ungdomar faktiskt tittar på tv och lyssnar på radio som mest under aktuella tider. Förslaget omfattar inte heller digitala medier, varför det enligt myndigheten finns en risk för att det inte uppfyller det angivna syftet. Myndigheten har svårt att instämma i bedömningen att förslaget är ändamålsenligt och ser stora risker i att det kan orsaka en snedvridning av konkurrensen. *Statskontoret* konstaterar att myndighetens uppföljning av marknadsföringen av spel visar att omfattningen av spelreklam i traditionella medier har minskat under 2019 och 2020 jämfört med 2018. Enligt myndigheten finns det inte heller tillräckligt stöd för kopplingen mellan spelreklam och spelproblem. Förslaget kan enligt myndigheten också bidra till att spelföretagen marknadsför sig på andra sätt, t.ex. genom digitala medier. Enligt *Branschföreningen för onlinespel (BOS)* riskerar förslaget att påverka kanaliseringen negativt och leda till gränsdragningsproblem för spelbolag som har ett gemensamt varumärke för olika spelprodukter. *Schibsted Sverige AB* och *Svenska Journalistförbundet* menar att förslaget riskerar att strida mot principen om förbud mot retroaktiv lagstiftning när det gäller redan publicerat material. *Bauer media AB* och *Discovery Networks Sweden AB* menar att förslaget skulle innebära minskade intäkter för bl.a. mediebolagen, journalistiken och idrottsrörelsen. *Myndigheten för press, radio och tv* avstyrker förslaget vad gäller beställradio, beställ-tv och videodelningsplattformar. Enligt myndigheten är det oklart hur det ska kontrolleras när på dygnet det sker en nedladdning som innehåller spelreklam. Myndigheten ifrågasätter vidare om tidpunkten för nedladdning bör vara avgörande med tanke på att själva konsumerandet kan ske när som helst på dygnet. Enligt *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)* behövs en mer ingående analys av förenligheten med EU-rätten. *Kommerskollegium* anser att proportionalitetsbedömningen är bristfällig.

Skälen för regeringens bedömning: Syftet med det av Spelmarknadsutredningen föreslagna förbudet mot reklam för riskfyllda spelformer via

vissa plattformar under dagtid är att skydda barn och unga från att exponeras för marknadsföring av spel med hög risk för beroende. Förslaget motiveras bl.a. med att spelreklam i traditionella medier ökade kraftigt under flera års tid före omregleringen. Enligt utredningen består reklamen i tv vidare till stor del av reklam för onlinekasino i anslutning till flera olika typer av program, inklusive barn- och familjefilmer. Det bedöms vara särskilt problematiskt att unga människor nås av reklam för onlinekasino eftersom det är en spelform med mycket hög risk för beroende och reklamen kan bidra till en normalisering av spelande. Begränsningarna i spellagen och marknadsföringslagen vad gäller marknadsföringen av spel påverkar inte mängden spelreklam. Inte heller finns det någon enhetlig självreglering i detta hänseende. Enligt utredningen finns det mycket som tyder på att personer med spelproblem i högre grad lägger märke till spelreklamen än andra och att dessa dessutom riskerar att återfalla i spelproblem till följd av reklamen.

Utredningens förslag skulle leda till minskad exponering för spelreklam i vissa mediekanalet under dagtid. Förslaget skulle alltså, som bl.a. *Konsumentverket* menar, kunna öka konsumentskyddet genom att skydda särskilt sårbara konsumenter från spelreklam under dessa tider. Det kan samtidigt, i likhet med vad bl.a. *Folkhälsomyndigheten* påpekar, konstateras att förslaget inte tar hänsyn till den exponering av reklam som kan komma att ske nattetid för den grupp som är extra känslig för sådan exponering. Det går även, liksom bl.a. *Konkurrensverket* påpekar, att ifrågasätta om barn och unga faktiskt tittar på tv och lyssnar på radio som mest under aktuella tider. Förslaget omfattar dessutom enbart reklam i vissa plattformar, framför allt de traditionella mediekanalerna och inte sådana digitala medieplattformar som barn och unga i stor utsträckning i stället använder sig av. Även utredningen konstaterar att det på senare tid har skett en förflyttning för barn och ungas medievanor från traditionella medier till digitala medieformer. För att uppnå det eftersträvade syftet med förslaget skulle det därför, liksom bl.a. *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning* menar, även behöva omfatta t.ex. digitala medier. Det är troligt att den pågående trenden med ändrade medievanor kommer att fortsätta även framöver. Omfattningen av spelreklam i traditionella medier har vidare, som bl.a. *Statskontoret* konstaterar, under de senaste åren minskat. Det är sannolikt att det aktuella förslaget skulle bidra till en ökad förflyttning av marknadsföringen av spel till digitala medier. Något beredningsunderlag för att utvidga förslaget till att omfatta även digitala medier och liknande plattformar, utöver de som redan omfattas av förslaget, finns inte.

Det går vidare, såsom bl.a. *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* och *Statskontoret* gör, att ifrågasätta om det finns tillräckligt stöd i forskningen för kopplingen mellan spelreklam och spelproblem för att kunna motivera en så pass omfattande begränsning av möjligheten att marknadsföra spel. Utöver detta finns det, som bl.a. *BOS* och *Schibsted Sverige AB* påpekar, flera praktiska oklarheter med förslaget. Det handlar bl.a. om gränsdragningsproblem som kan uppstå för sådana bolag som har ett gemensamt varumärke för olika spelprodukter och om oklarheter vad gäller redan publicerat innehåll. Det finns även, som *Myndigheten för press, radio och tv* konstaterar, oklarheter vad gäller möjligheten att kontrollera att begränsningen följs. Utöver detta finns det, som bl.a. *Kommerskollegium* och *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)* konsta-

terar, oklarheter kring förslaget förenlighet med EU-rätten. Regeringen anser att dessa omständigheter sammantaget med styrka talar mot utredningens förslag.

Den föreslagna begränsningen innebär en inskränkning av både näringsfriheten och den kommersiella yttrandefriheten. Inskränkningen skulle emellertid kunna motiveras med att syftet är att skydda folkhälsan. Eftersom spelreklam naturligtvis inte kan anses utgöra den enda bidragande orsaken till spelproblem skulle emellertid svenska konsumenter även fortsättningsvis riskera att utveckla sådana problem. Det aktuella förslaget kommer inte heller att nå alla sårbara grupper eller träffa sådana mediekanaler där barn och unga tillbringar mest tid, varför det finns skäl att ifrågasätta om åtgärden vore ändamålsenlig. En alltför långtgående inskränkning av möjligheten att marknadsföra spel i vissa mediekanaler riskerar även att få negativa konsekvenser för den svenska spelmarknaden. Förslaget kan, som bl.a. Konkurrensverket konstaterar, snedvrیدا konkurrensen på marknaden. En reglering som innebär att en licenshavare inte får marknadsföra sig eller sina produkter riskerar att leda till att en del licenshavare väljer att lämna den svenska spelmarknaden. En sådan begränsning skulle också väsentligen försvåra för nya aktörer att ta sig in på den svenska spelmarknaden, eftersom det försvårar möjligheten att ta marknadsandelar. Om många aktörer skulle försvinna från spelmarknaden finns det en risk att marknaden inte skulle ha ett sådant utbud som konsumenter efterfrågar. I likhet med vad bl.a. BOS anför kan förslaget alltså leda till att kanaliseringen till de licensierade spelbolagen minskar. Förslaget riskerar dessutom, som bl.a. *Bauer media AB* och *Discovery Networks Sweden AB* konstaterar, att leda till ett intäktsbortfall för mediebranschen. Även idrottsrörelsen, som årligen får stora intäkter från sponsorsamarbeten med spelbolag och som bl.a. innefattar reklamavtal, riskerar att påverkas negativt av förslaget.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen, i motsats till bl.a. Konsumentverket, att det inte bör införas ett förbud mot reklam för riskfyllda spelformer via vissa plattformar under dagtid. Enligt regeringen är dock ändamålet med utredningens förslag, dvs. att skydda barn och unga från att exponeras för marknadsföring av spel med hög beroendepotential, mycket viktigt ur ett folkhälsoperspektiv. Detta ändamål bör därför komma till tydligt uttryck i den justerade marknadsföringsbegränsningen som föreslås i avsnitt 7.3.2 nedan.

7.3.2 Kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel

Regeringens förslag: Vid bedömningen av om marknadsföring av spel till konsumenter är måttfull ska det särskilt beaktas hur stor risk det aktuella spelet innebär för utvecklande av spelproblem och i vilken utsträckning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år.

Betänkandets bedömning överensstämmer delvis med regeringens förslag. I betänkandet görs bedömningen att kravet på att marknadsföringen av spel ska vara måttfull inte ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att kravet på att marknadsföringen av spel ska vara måttfull ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna anser att det inte bör införas ett krav på särskild måttfullhet eller är tveksamma till ett sådant krav. Det gäller bl.a. *AB Kvällstidningen Expressen, Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG), Betsson Nordic Ltd, Bonnier AB, Bonnier News Group AB, Cherry Casino Sweden Ltd, ComeOn Sweden Ltd, Gratistidningarnas förening, Nordic Entertainment Group AB, Nordic Entertainment Group Radio, NRJ Sweden AB, Schibsted Sverige AB, Spelbranschens riksorganisation (Sper), Sveriges annonsörer AB, Sveriges bingoarrangörers centralorganisation, Sveriges mediebyråer, TV4 media AB* och *William Hill International*. De menar att det nuvarande måttfullhetskravet fortsatt bör utvecklas i rättspraxis och att det är för tidigt att säga att det inte innebär ett tillräckligt starkt konsumentskydd. De menar vidare att ett högre krav är oproportionerligt och riskerar att strida mot både grundlag och EU-rätternas grundläggande principer.

Göteborgs universitet (Institutionen för globala studier) och *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* anser att det är svårt att bedöma om ett krav på särskild måttfullhet är ändamålsenligt. Enligt myndigheterna kan det begränsa de negativa konsekvenserna av överdrivet spelande, men samtidigt minska kanaliseringsgraden och därmed urholka de viktiga förebyggande åtgärderna mot spelproblem. *Branschföreningen för onlinespel (BOS)* menar att marknadsföring spelar en central roll för att kanalisera spelkonsumenter in till det svenska licenssystemet. Föreningen konstaterar vidare att marknadsföringen av spel har minskat de senaste åren, varför det saknas behov av ytterligare begränsningar. Bland annat *Leovegas AB, Paf Consulting Abp* och *Spooniker Ltd* menar att det saknas stöd för påståendet att marknadsföring leder till spelproblem. *AB Svenska spel* anser att det nuvarande kravet i första hand bör kompletteras i stället för att ändras.

Myndigheten för press, radio och tv och *TU – medier i Sverige* menar att ett krav på särskild måttfullhet kan leda till ett intäktsbortfall för de mediekanaler som har annonsintäkter från spelreklam. *Bauer media AB* konstaterar att den kommersiella radions intäkter redan i dag är pressade och fallande. *Clear Channel Sverige Aktiebolag* anser att ett högre krav bör utgå från konkreta företeelser som är särskilt problematiska ur en folkhälsokontext, t.ex. var marknadsföringen förekommer. Ett stort antal aktörer med koppling till allmännyttiga lotterier, däribland *Association of Charity Lotteries in Europe, Folkspel ideell förening, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier (Svalo), Nordic Lottery AB* och *Svenska Postkodföreningen*, uttrycker en oro för att ett krav på särskild måttfullhet skulle minska intäkterna för föreningslivet, de ideella organisationerna och civilsamhället i stort. Många av dessa anser att de allmännyttiga lotterierna bör undantas från ett krav på särskild måttfullhet. Flera remissinstanser, bl.a. *Svensk galopp, Svensk travsport, Svenska Fotbollförbundet, Sveriges olympiska kommitté* och *Sveriges riksidsrottsförbund (RF)*, menar vidare att kravet kan medföra minskade intäkter till hästnäringen och idrotten.

Flera remissinstanser anser att ett krav på särskild måttfullhet bör införas eller har inga invändningar mot ett sådant krav. Det gäller bl.a. *Barnombudsmannen, Justitiekanslern, Konkurrensverket, Konsumentvägledarnas*

förening, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm), Region Östergötland (Folkhälso- och statistikenheten och Beroendekliniken i Norrköping), Socialstyrelsen, Spelberoendes riksförbund, Spelinspektionen, Statens medieråd, Statskontoret, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen), Sveriges kommuner och regioner och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS).

Enligt *Folkhälsomyndigheten* bör utrymmet för marknadsföring av spel vara mycket begränsat med hänvisning till folkhälsoskäl och ett högre krav gälla alla spel. *Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)* bedömer att en skärpning av regleringen skulle hjälpa personer som försöker begränsa sitt spelande. *Sveriges konsumenter* menar att det inte går att förvänta sig att marknaden och praxis inom en snar framtid kommer att åtgärda problemen. Skulle ett generellt krav på särskild måttfullhet anses vara en för stor inskränkning förordar organisationen att kravet åtminstone ska gälla spel med hög risk. Enligt *Konsumentverket* är det nuvarande måttfullhetskravet inte tillräckligt för att skydda de sårbara konsumentgrupperna och barn och ungdomar som lättare påverkas av reklam. Enligt myndigheten skulle ett generellt krav på särskild måttfullhet minska risken för gränsdragningsproblem vid tillämpningen. Enligt *Lunds universitet* utgör spelberoende ett växande folkhälsoproblem och spelproblemen får i regel mycket allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser för den som drabbas. Myndigheten menar att ett generellt krav på särskild måttfullhet inte hindrar att olika grader av risk kan beaktas i det enskilda fallet. Enligt myndigheten ger EU-domstolens rättspraxis tydligt stöd för en restriktiv syn på marknadsföring av spel. *Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö)* förordar att hänsyn tas till det faktum att olika spelformer medför skilda risker för beroende.

Skälen för regeringens förslag

Kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel

I 15 kap. spellagen finns särskilda bestämmelser om marknadsföring av spel (se avsnitt 4.6.2). Av 1 § framgår bl.a. att måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull måste en helhetsbedömning göras. 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 (prop. 2017/18:220 s. 163, 164 och 328). En utgångspunkt vid bedömningen är att bild och text ska ge en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen. Kommersiella budskap ska begränsas till relevanta fakta rörande spelet, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Marknadsföringen ska inte framställa spel som något socialt attraktivt eller antyda att spel bidrar till social framgång. Inte heller ska det finnas antydningar om att spel kan vara ett alternativ till arbete, en lösning på finansiella problem eller en form av finansiell investering. Vidare ska budskapens utformning, samt deras färg, bild, typografi, layout etc., bedömas utifrån kravet på måttfullhet. Det innebär att varken direktmarknadsföring eller utomhusreklam, som sådan, är oförenlig med kravet på måttfullhet, utan får bedöm-

as utifrån en helhetsbedömning. För att uppfylla kravet på måttfullhet ska marknadsföringen inte heller vara påträngande (prop. 2016/17:8 s. 46).

Vägledning för bedömningen finns bl.a. i Konsumentverkets praxis och allmänna råd, i Europeiska kommissionens rekommendation 2014/478/EU av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelare onlinespel om pengar samt i branschorganisationernas riktlinjer för marknadsföring. Som ett exempel på vad som kan anses strida mot måttfullhetskravet kan nämnas marknadsföring som förmedlar bilden av att spel är riskfritt eller liknande om så inte är fallet. Det får också anses strida mot kravet på måttfull marknadsföring att exempelvis 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 (prop. 2017/18:220 s. 164 och 328).

Det bör inte införas ett krav på särskild måttfullhet

Av 7 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) framgår att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter. Utrymmet för marknadsföring av alkohol är med hänvisning till folkhälsoskäl mycket begränsat (prop. 1998/99:134 s. 117, 174 och 175, prop. 2002/03:87 s. 12–14 och prop. 2003/04:161 s. 23–27). Syftet med kravet på särskild måttfullhet är 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 (prop. 1977/78:178 s. 24, 28, 29 och 48–50). Uppsökande eller påträngande marknadsföring får inte förekomma. Marknadsföring av alkohol i text ska vidare presenteras sakligt och undvika att spela på känslor eller stämningar (prop. 1994/95:89 s. 43 och prop. 2009/10:125 s. 90).

I likhet med alkohol innebär spel om pengar en risk för att människor hamnar i problem med allvarliga konsekvenser för den personliga hälsan som följd. Spelproblem bidrar även till hälsomässiga ojämlikheter på samhällsnivå (prop. 2016/17:8 s. 30). Spelberoende är, som bl.a. *Lunds universitet* också konstaterar, ett folkhälsoproblem som ofta även innebär sämre allmän och psykisk hälsa, ekonomiska problem, en riskkonsumtion av alkohol samt användande av tobak och narkotika (prop. 2020/21:132 s. 14 och 15, se även Konsumentverkets rapport 2021:1, Konsument på kredit – En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldssättning, s. 35 och 36). Konsekvenserna för personer med spelberoende och deras närstående liknar således konsekvenserna för personer med alkoholproblem. Från och med den 1 januari 2018 ingår också problem med spel om pengar i socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som ett särskilt ansvarsområde för kommuner och regioner. Det innebär att dessa numera, utöver bl.a. arbetet med att förebygga och motverka alkoholmissbruk, även ska förebygga och motverka missbruk av spel om pengar.

Syftet med marknadsföring är att påverka efterfrågan av varor och tjänster liksom människors attityder och i förlängningen deras beteenden. Efter som spellagen är en skyddslagstiftning bör det ställas höga generella krav på konsumentskyddet. Vissa studier pekar på att personer med spelproblem är de som påverkas mest av spelreklam (se t.ex. Bouguettaya m.fl.,

The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review, 2020, samt Swedish longitudinal gambling study, Swelogs, 2018). Spelreklam kan också ha en stark påverkan på barn och ungdomar. Det kan även ifrågasättas om delar av marknadsföringen i dag är förenlig med det mål som uppställts för spelpolitiken om att de negativa konsekvenserna av spelande ska minskas. Detta talar, i enlighet med vad *Folkhälsomyndigheten*, *Konsumentverket* och *Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)* anser, för att skärpa kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel. Regeringen delar dock, i likhet med bl.a. *ATG* och *Sper*, utredningens bedömning att det i dagsläget är för tidigt att med säkerhet dra slutsatsen att måttfullhetskravet inte är tillräckligt för att skydda sårbara grupper när det kommer till innehållet i spelreklamen.

Ett krav på särskild måttfullhet skulle innebära att högre krav ställs på marknadsföringens utformning och att utrymmet för vissa former av marknadsföring minskar. Införande av ett sådant krav på spelområdet skulle därför t.ex. kunna påverka möjligheten till sådana marknadsföringsåtgärder som många allmännyttiga lotterier använder sig av, t.ex. direktmarknadsföring och telefonförsäljning. Detta skulle i förlängningen, som bl.a. *Svalö* och *Svenska Postkodföreningen* påpekar, kunna leda till minskade intäkter för föreningslivet, de ideella organisationerna och civilsamhället i stort. Minskade möjligheter till marknadsföring skulle även, som bl.a. *RF* och *Svensk travsport* framhåller, kunna leda till minskade intäkter till hästnäringen och idrotten. Införandet av ett högre krav på marknadsföring av spel skulle även kunna påverka omfattningen av spelbolagens marknadsföring och därmed, som bl.a. *Bauer media AB*, *Myndigheten för press, radio och tv* och *TU – medier i Sverige* påpekar, leda till minskade intäkter för sådana mediekanaler som har annonsintäkter från spelreklam. En alltför hård begränsning av möjligheterna till marknadsföring av spel skulle dessutom, som bl.a. *BOS* påpekar, kunna leda till en minskad kanalisering till licensierat spel, vilket skulle vara problematiskt ur ett folkhälsoperspektiv.

Mot bakgrund av de konsekvenser ett krav på särskild måttfullhet riskerar att få, och eftersom det inte heller med säkerhet går att säga att det nuvarande måttfullhetskravet inte är tillräckligt för att skydda sårbara grupper, finns det skäl att ifrågasätta om det vore ändamålsenligt att i dagsläget införa ett sådant krav. Enligt regeringen bör därför, till skillnad mot vad bl.a. *BUS*, *Konsumentvägledarnas förening*, *Socialstyrelsen*, *Spelberoendes riksförbund* och *Spelinspektionen* anser, det nuvarande kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel inte ändras till ett krav på särskild måttfullhet.

Det nuvarande måttfullhetskravet bör justeras

Olika spel är, som t.ex. *Lunds universitet* konstaterar, förenade med varierad grad av risk för utvecklande av spelproblem. Även om det i dagsläget inte bedöms lämpligt att införa ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel finns det anledning att ta oron för att marknadsföringen har en stark påverkan på bl.a. barn och ungdomar på allvar. Marknadsföringen av spel riskerar dessutom att påverka personer med spelproblem negativt och kan leda till mycket allvarliga konsekvenser för både den en-

skilde och dennes närstående. I avsnitt 7.3.1 ovan bedöms även att de bakomliggande ändamålen med Spelmarknadsutredningens förslag om en dagtidsbegränsning, dvs. ett förbud mot reklam för riskfyllda spelformer via vissa plattformar under dagtid, bör komma till tydligt uttryck i lagstiftningen om marknadsföring av spel. Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö)*, att bestämmelserna om marknadsföring av spel bör anpassas för att ta särskild hänsyn till att olika spelformer medför skilda risker för beroende.

Som Konsumentverket påtalar minskar ett generellt krav på marknadsföringen risken för gränsdragningsproblem vid tillämpningen. För att möjliggöra en fortsatt utveckling av vad som avses med måttfull marknadsföring, både nationellt och på internationell nivå, bedöms det inte heller lämpligt att i lag fastslå alla faktorer som kan beaktas vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull. Den närmare innebörden av måttfullhetskravet bör även fortsättningsvis utvecklas genom praxis (prop. 2017/18:220 s. 163 och 164). Det finns däremot skäl för att i spelagen förtydliga att särskild hänsyn ska tas till hur riskfyllt det spel som marknadsförs är. Ett sådant förtydligande skulle, som bl.a. *Sveriges konsumenter* efterfrågar, visa att det alltid måste ställas högre krav på marknadsföringens utformning när det gäller spel med hög risk för spelproblem. Det skulle även, som bl.a. *Association of Charity Lotteries in Europe, Folkspel ideell förening* och *Nordic Lottery AB* önskar, tydliggöra att kraven inte är lika högt ställda vid marknadsföring av t.ex. allmännyttiga lotterier, som generellt sett innebär en låg risk för sådana problem.

Folkhälsomyndigheten har tagit fram ett faktablad med en redogörelse för hur myndigheten mäter hur riskfyllt ett spel är (Vad gör spel riskfyllt?, 2016). Av faktabladet framgår att faktorer som kan beaktas vid bedömningen bl.a. är spelets hastighet, insatsmöjligheter, ljud- och ljuseffekter, tillgänglighet, återbetalningsintervall och kontinuitet. Uppräkningen i tidigare förarbeten gällande vad som kan beaktas vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull är inte uttömmande vid bedömningen enligt det föreslagna justerade kravet (jfr prop. 2017/18:220 s. 328). Andra faktorer som kan beaktas vid bedömningen är t.ex. ett vadhållningsobjekts utformning och sammanhang samt insatsmöjligheter och vinståterbetalning. Det kan i detta sammanhang även noteras att alltför tillåtande vadhållning på idrott kan bidra till spelproblem för främst idrottsintresserade personer. Sådan vadhållning kan också utgöra en betydande risk för matchfixning och annan kriminalitet.

En annan faktor som särskilt bör beaktas vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull är, liksom bl.a. *Clear Channel Sverige Aktiebolag* påpekar, om marknadsföringen förekommer i sådana sammanhang som är särskilt problematiska ur ett folkhälsoperspektiv. Det bör t.ex. ställas högre krav på marknadsföring som förekommer i sammanhang som gör att den riskerar att nå barn och ungdomar, såsom reklam i samband med barn- och familjeprogram eller liknande. Med ett sådant förtydligande av måttfullhetskravet kommer även de bakomliggande ändamålen med förslaget om en dagtidsbegränsning att komma till tydligt uttryck i spelagen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det i spelagen bör förtydligas att det vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull särskilt ska

beaktas hur stor risk det aktuella spelet innebär för utvecklande av spelproblem och i vilken utsträckning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år.

Det justerade kravet på måttfullhet är förenligt med både yttrandefriheten och unionsrätten

Yttrandefriheten enligt regeringsformen får begränsas genom lag vad gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet (2 kap. 20 och 23 §§ regeringsformen). Yttrandefriheten får också begränsas med hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål, däribland rikets säkerhet, folkförsörjningen och allmän ordning och säkerhet. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. En 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 motiverat 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 § regeringsformen). Även enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag i Sverige, finns en rätt till yttrandefrihet (artikel 10). Enligt konventionen får yttrandefriheten underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, och till skydd för hälsa eller moral (artikel 10.2).

Den föreslagna justeringen av kravet på måttfullhet är en inskränkning i yttrandefriheten som syftar till att motverka spelproblem och därigenom skydda folkhälsan. Det är fråga om en begränsning som motiveras av ett ändamål som framstår som angeläget för det allmänna. Regeringen bedömer att begränsningen föranleds av ett särskilt viktigt skäl. Enskilda näringsidkares intresse att göra reklam för sina spelprodukter kan – vid en intresseavvägning – inte anses väga lika tungt med hänsyn till marknadsföringens skadeverkningar. Inskränkningen går inte heller längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att skydda folkhälsan och bedöms även i övrigt vara en godtagbar inskränkning i den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Av samma skäl bedöms kravet också vara en godtagbar inskränkning enligt bestämmelsen om yttrandefrihet i Europakonventionen.

Tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Yttrandefrihetsgrundlagarna har därutöver även till syfte att säkerställa ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL). Av det sätt på vilket lagarnas ändamål angivits har ansetts följa att det är möjligt att genom vanlig lag i viss mån reglera den kommersiella reklamen, eftersom det kan göras utan att syftet att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning träds för när. Detta innebär att utpräglat kommersiell reklam inte skyddas av yttrandefrihetsgrundlagarna. Reklam som har ett kommersiellt syfte, och avser rent kommersiella förhållanden, kan därför regleras i vanlig lag. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall om en marknadsföringsåtgärd omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarnas skyddsområde. Det är en

självklar konsekvens av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen att bestämmelser i lag inte får tillämpas i den mån de strider mot grundlagarna (se t.ex. Ds 2015:46 s. 40 och SOU 2020:77 s. 190 och 191).

Det justerade måttfullhetskravet utgör även en inskränkning av den fria rörligheten för varor enligt EUF-fördraget. En bedömning måste därför göras av om åtgärden är icke-diskriminerande, om den kan motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse och om den är proportionerlig (jfr t.ex. Högsta domstolens dom i mål nr T 2517-21). Den föreslagna åtgärden gör ingen åtskillnad på om det är fråga om en svensk eller utländsk aktör och den är därmed icke-diskriminerande. Syftet med åtgärden är vidare att skydda folkhälsan mot skadeverkningar av spel. Åtgärden kan alltså motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset att skydda folkhälsan. Den föreslagna åtgärden lämnar dessutom ett stort utrymme för tillämpande domstolar och andra myndigheter att bestämma den närmare innebörden av det justerade måttfullhetskravet och att tolka regeln i enlighet med dess syfte att skydda folkhälsan. Kravet bedöms därför vara förenligt med unionsrätten.

Lagförslag

Förslaget medför ändringar i 15 kap. 1 § spellagen.

7.3.3 Informationsskyldigheten i spellagen bör inte utökas

Regeringens bedömning: Informationsskyldigheten i spellagen bör inte utökas till att omfatta sannolikheten att vinna eller i något annat avseende, exempelvis för att informera om riskerna med spel.

Bedömandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Det gäller bl.a. *AB Svenska spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Leovegas AB*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)*, *Svenska Postkodföreningen*, *Sveriges bingoarrangörers centralorganisation*, *Sveriges dövas riksförbund* och *Synskadades riksförbund*. Enligt *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* visar forskningen att spelare generellt har svårt att förstå de mer eller mindre invecklade sannolikhets- och utbetalningsmekanismer som ligger till grund för hasardspel, och att den enklare typ av informationsinsatser kring detta som kan anses rimliga i marknadsföringssammanhang därför kan tänkas ha ytterst begränsad effekt. *Konsumentverket* menar att det finns svårigheter med hur informationen skulle kunna presenteras på ett lättbegripligt sätt. Myndigheten konstaterar att det förekommer flera olika spelformer på spelmarknaden och att sannolikheten att vinna ser olika ut beroende på vilken spelform det handlar om. Informationen riskerar därför enligt myndigheten att bli omfattande, vilket kan innebära att den blir kontraproduktiv. *Lunds universitet (medicinska fakulteten)* menar att komplexiteten i en sådan vinstchans-

beräkning skulle skapa utrymme för förvirring och felaktiga beslut, snarare än motsatsen.

Några av remissinstanserna, däribland *Folkhälsomyndigheten*, *Kungsbacka kommun* och *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)*, delar inte bedömningen och anser att det bör införas en möjlighet till varningsmeddelanden för kommersiellt onlinespel, vadhållning och värdeautomater. *Spooniker Ltd* anser att de invändningar mot en informationsskyldighet som utredningen redogör för inte är starka nog för att undandra konsumenterna nödvändig prisinformation.

Skälen för regeringens bedömning: Av 15 kap. 3 § spellagen framgår att kommersiella meddelanden om spel ska 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 (prop. 2017/18:220 s. 166).

Europeiska kommissionen har tagit fram en rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel (kommissionens rekommendation 2014/478/EU). I rekommendationen, 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. Jämlikhetskommissionen rekommenderar vidare i sitt betänkande En gemensam angelägenhet att marknadsföring av kommersiella spel ska kombineras med varningstexter av samma slag som gäller alkohol och tobak (SOU 2020:46 vol. 2 s. 818).

För att en ytterligare informationsskyldighet vid marknadsföring ska fylla något syfte krävs att informationen kan presenteras på ett för konsumenten lättbegripligt och lättöverskådligt sätt. Genom utredningens kontakter med forskare och andra aktörer på spelområdet har det framkommit att detta svårligen låter sig göras, eftersom spellagen omfattar en rad olika spel som samtliga har olika sannolikhet till vinst. Det finns dels spel som enbart beror på slumpen, såsom lotterier, bingospel och datorsimulerat onlinespel, dels spel där sannolikheten till vinst beror både på slumpen och på viss kunskap eller skicklighet, t.ex. sportvadhållning, vissa tärningsspel och poker. Inom flera spel förekommer vidare olika vinstnivåer och sannolikheten att vinna skiljer sig 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. Det innebär att konsumenter innan köpet av en speltjänst har möjlighet att kontrollera t.ex. vinstplanen för ett lotteri och därmed också har en möjlighet att beräkna sannolikheten för vinst.

Mot denna bakgrund delar regeringen, i likhet med bl.a. *Konsumentverket*, *Lunds universitet (medicinska fakulteten)* och *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)*, utredningens bedömning att ett informationskrav om sannolikheten att vinna snarare riskerar att leda till förvirring än att bringa större klarhet för konsumenten. Till skillnad mot bl.a. *Folkhälso-*

myndigheten, *Spooniker Ltd* och *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* anser regeringen därför att en sådan utökad informationskyldighet inte bör införas i spellagen.

Det finns vissa länder, bl.a. Belgien och Spanien, som har infört krav på varningstexter vid marknadsföring av spel, på samma sätt som Jämlikhetskommissionen förespråkar. Det finns dock inga utförliga studier som visar att sådana informationsinsatser ger några resultat vad gäller spelares riskmedvetenhet eller spelmonster. Det finns också vissa grundlagsaspekter att beakta när det gäller ett införande av sådana varningstexter i marknadsföring av spel. Mot denna bakgrund delar regeringen Spelmarknadsutredningens bedömning att det i dagsläget saknas skäl att ytterligare utreda förutsättningarna för att införa meddelanden som påtalar riskerna med spelande vid marknadsföring av spel.

7.4 En effektivare tillsyn av marknadsföring av spel

7.4.1 Bör Konsumentverket få tillgång till spellagens administrativa sanktioner?

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

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Det gäller bl.a. *AB Svenska spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Konsumentverket*, *Leovegas AB*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spooniker Ltd*, *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Synskadades riksförbund* och *William Hill International*. Enligt *Spelbranschens riksorganisation* finns det inga skäl som direkt talar för att överträdelser av marknadsföringsreglerna på spelområdet skulle behandlas annorlunda än överträdelser av marknadsföringsregler i annan speciallagstiftning.

Spelinspektionen delar inte bedömningen och menar att sanktionsmöjligheterna vid överträdelse av marknadsföringsbestämmelserna i spellagen sänder en olycklig signal till licenshavarna att sådana överträdelser inte är att anse som lika allvarliga som överträdelser av andra bestämmelser i lagen. Spelinspektionen anser vidare att det bör framgå direkt av 18 kap. 1 § spellagen att myndigheten inte har tillsyn över 15 kap. 1–3 §§ spellagen, om det är lagstiftarens intention att endast Konsumentverket ska utöva tillsyn över de bestämmelserna.

Skälen för regeringens bedömning: En effektiv tillsyn över spellagen är avgörande för att åstadkomma en sund och säker spelmarknad med konkurrens på lika villkor (prop. 2017/18:220 s. 193). En förutsättning för en effektiv tillsyn är vidare att tillsynsmyndigheterna har ändamålsenliga sanktioner att använda sig av vid överträdelser. Spelinspektionen, som fullgör spelmyndighetens uppgifter enligt spellagen, har enligt 18 kap. 1 §

första stycket spellagen det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över att lagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs. Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen kan myndigheten förelägga denne att rätta till bristerna eller besluta om förbud förenat med viten, sanktionsavgifter eller i vissa fall återkallelse av licensen (18 kap. 12–25 §§ och 19 kap. 10 § spellagen).

När det gäller reglerna om marknadsföring av spel har Konsumentverket tillsynsansvar över att marknadsföringslagens bestämmelser följs. Konsumentverkets tillsynsansvar regleras inte i 18 kap. spellagen, utan kommer till uttryck i 15 kap. 4 § samma lag (prop. 2016/17:8 s. 38 och 39). Enligt bestämmelsen ska marknadsföring som strider mot 15 kap. 1 eller 2 § spellagen vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenter. Om information som anges i 15 kap. 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.

Det finns skillnader mellan de sanktioner som Spelinspektionen respektive Konsumentverket kan använda sig av vid licenshavares överträdelse av spellagen. Spelinspektionen har fler sanktionsalternativ att välja mellan och får, till skillnad från Konsumentverket, alltid självständigt och som första instans besluta om ingripanden vid överträdelse. Spelinspektionen får också besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift, som beroende på licenshavarens omsättning kan uppgå till mycket höga belopp (se 19 kap. 10 och 13 §§). Konsumentverkets sanktioner är vidare huvudsakligen framåtsyftande, medan Spelinspektionen har tillgång till såväl framåtsyftande som bakåtsyftande (direktverkande) sanktioner. Den enda direktverkande sanktionen som Konsumentverket har tillgång till är marknadsstörningsavgiften (29–36 §§ marknadsföringslagen).

Regeringen har viss förståelse för synpunkten att det framstår som svårt att förstå att överträdelse av bestämmelser som Spelinspektionen bedriver tillsyn över kan utmyнна i beslut förenade med höga sanktionsavgifter medan ingripanden mot de paragrafer som Konsumentverket bedriver tillsyn över görs genom en förbudstalan i domstol. Regeringen delar dock utredningens bedömning att det inte vore oproblemiskt att ge Konsumentverket tillgång till samma administrativa sanktioner som Spelinspektionen har vid sin tillsyn. Hänvisningen till marknadsföringslagen i 15 kap. 4 § spellagen indikerar att det är marknadsföringslagens regelverk som bör tillämpas vid överträdelse av 15 kap. 1–3 §§ spellagen. Om Konsumentverket skulle kunna tillämpa spellagens sanktioner skulle marknadsföringslagens regler om otillbörlig marknadsföring, och hänvisningen till sanktionerna i marknadsföringslagen, sättas ur spel. Det finns inte heller några skäl som talar för att ha andra möjligheter att ingripa mot överträdelse av marknadsföringsreglerna på spelområdet än mot överträdelse av motsvarande bestämmelser i annan speciallagstiftning.

Mot denna bakgrund delar regeringen, till skillnad mot *Spelinspektionen*, utredningens bedömning att Konsumentverket inte bör ges tillgång till spellagens administrativa sanktioner. Det kan dock noteras att det i lagrådsremissen Ett moderniserat konsumentskydd föreslås att möjligheten att enligt marknadsföringslagen besluta om marknadsstörningsavgift ska utvidgas till att omfatta överträdelse av bestämmelserna i lagen generellt. Möjligheten att besluta om en sådan avgift vid överträdelse av general-

klausulen i 5 § marknadsföringslagen föreslås dock begränsas till fortsatta överträdelser. I samma lagrådsremiss föreslås också att den övre fasta beloppsgränsen för marknadsstörningsavgift ska tas bort (se avsnitt 9.2.3 och 9.2.5 i den lagrådsremissen). Dessa ändringar skulle leda till en minskad skillnad mellan sanktionsmöjligheterna för tillsynsmyndigheterna.

Regeringen anser vidare, till skillnad mot Spelinspektionen, att det inte finns behov av att i 18 kap. 1 § spellagen förtydliga fördelningen av tillsynsansvaret i förhållande till Konsumentverket. Konsumentverkets tillsynsansvar följer redan av bestämmelserna i spellagen och det har inte framkommit något som visar att detta inte skulle ha fungerat väl i praktiken (prop. 2016/17:8 s. 38 och 39). Myndigheterna har dessutom en överenskommelse som tydliggör och samordnar deras respektive ansvar över att marknadsföringsbestämmelserna följs. Enligt överenskommelsen har Konsumentverket det primära tillsynsansvaret för 15 kap. 1–3 §§ spellagen, vilket är de bestämmelser som omfattas av marknadsföringslagens sanktionsmöjligheter. Regeringen förutsätter alltså att Spelinspektionen och Konsumentverket samordnar sin tillsyn, i den utsträckning som det behövs (prop. 2017/18:220 s. 194).

7.4.2 Överträdelser som bör kunna leda till en marknadsstörningsavgift

Regeringens förslag: Överträdelser av spellagens förbud mot att skicka direktreklam till avstängda spelare ska kunna leda till att en licenstagare måste betala en marknadsstörningsavgift.

Betänkandets förslag överensstämmer delvis med regeringens. I betänkandet föreslås även att överträdelser av det dagtidsförbud mot reklam för riskfyllda spelformer via vissa plattformar som utredningen föreslår ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget och bedömningen av vilka överträdelser som ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift. Det gäller bl.a. *AB Svenska spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Leovegas AB*, *Malmö kommun*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Synskadades riksförbund* och *Verdandi*. Enligt *Konsumentverket* bidrar utdömandet av marknadsstörningsavgift vid överträdelse av bestämmelserna till ett mer effektivt tillsynsarbete för myndigheten och leder till ett högre konsumentskydd. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* anser att det även bör övervägas att koppla marknadsstörningsavgift till bestämmelsen om informationsskyldighet i 15 kap. 3 § spellagen. Enligt *Spelberoendes riksförbund* är taket på marknadsstörningsavgiften om 5 miljoner kronor för låg för att i alla situationer förhindra överträdelser.

Några remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Spooniker Ltd* och *William Hill International*, avstyrker att överträdelser av det dagtidsförbud mot reklam för riskfyllda spelformer via vissa plattformar som utredningen föreslår ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift.

Skälen för regeringens förslag

Marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen

Marknadsstörningsavgift kan enligt 29–36 §§ marknadsföringslagen dömas ut vid uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av bestämmelser i marknadsföringslagen och i annan lagstiftning. 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 §). Avgiften ska fastställas till lägst 10 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning (31 § första och andra styckena). I lagrådsremissen Ett moderniserat konsumentskydd föreslås att den övre fasta beloppsgränsen för marknadsstörningsavgiften ska ersättas med en procentuell beloppsgräns som innebär att avgiften ska fastställas till högst fyra procent av näringsidkarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret (se avsnitt 9.2.5 i den lagrådsremissen). Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det (32 §).

Enligt 48 § marknadsföringslagen väcks en talan om marknadsstörningsavgift enligt 29 § av Konsumentombudsmannen. Om Konsumentombudsmannen i ett visst fall beslutar att inte föra talan om marknadsstörningsavgift, får en enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av näringsidkare väcka en sådan talan. En talan väcks enligt 46 a § 3 marknadsföringslagen vid Patent- och marknadsdomstolen, och kan enligt 1 kap. 3 § lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen.

Marknadsstörningsavgiften är en direktverkande sanktion för allvarliga överträdelse av det marknadsföringsrättsliga regelverket. En sådan avgift tas ut vid särskilt klandervärda beteenden. Avgiften har en straffliknande karaktär. För att införa en möjlighet att vid överträdelse av en viss bestämmelse utdöma marknadsstörningsavgift har därför ansetts att den aktuella bestämmelsen måste vara tillräckligt tydlig och precis (prop. 2016/17:8 s. 38). Enbart det förhållandet att en bestämmelse ger utrymme för bedömningar utesluter emellertid inte att en avgift kan kopplas till överträdelse av bestämmelsen. I marknadsföringslagen finns exempel på bestämmelser som ger utrymme för olika bedömningar och som trots det kan medföra utdömande av en marknadsstörningsavgift.

Det bör inte införas en möjlighet att ingripa mot överträdelse av bestämmelsen om måttfull marknadsföring med marknadsstörningsavgift

Spelmarknaden är omfattande och särskilt klandervärda beteenden av aktörerna kan orsaka skada för många konsumenter och rubba förtroendet för hela marknaden. Det handlar vidare om produkter förknippade med riskproblematik och överdrivet spelande kan leda till stora negativa konsekvenser för såväl konsumenten själv som dennes anhöriga och i ett längre perspektiv även för samhället.

Enligt 15 kap. 1 § spellagen ska måttfullhet iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år. En överträdelse av måttfullhetskravet är i och för sig en allvarlig överträdelse. I tidigare lagstiftningsarbete har den aktuella regeln dock inte ansetts vara tillräckligt tydlig för att den ska kunna medföra en marknadsstörningsavgift (prop. 2016/17:8 s. 38). Inte heller inom andra

områden, t.ex. alkoholområdet, som innehåller krav på måttfull eller särskilt måttfull marknadsföring är bestämmelserna i dagsläget kopplade till marknadsstörningsavgift. Mot denna bakgrund delar regeringen, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, utredningens bedömning att det i detta lagstiftningsärende inte bör införas en möjlighet att ingripa mot överträdelser av bestämmelsen om måttfull marknadsföring i spellagen med marknadsstörningsavgift. Det kan dock noteras att det i lagrådsremissen Ett moderniserat konsumentskydd föreslås att möjligheten att enligt marknadsföringslagen besluta om marknadsstörningsavgift ska utvidgas till att omfatta överträdelser av bestämmelserna i lagen generellt (se avsnitt 7.4.1 ovan). Om det förslaget genomförs innebär det att även fortsatta överträdelser av måttfullhetskravet i 15 kap. 1 § spellagen kommer att kunna leda till en marknadsstörningsavgift.

Det bör införas en möjlighet att ingripa med marknadsstörningsavgift vid överträdelser av förbudet mot att skicka direktreklam

Av 15 kap. 2 § spellagen framgår att marknadsföring inte får riktas direkt till en spelare som har stängt av sig från spel. Om en spelare har sagt upp sitt spelkonto hos en licenshavare, får licenshavaren vidare rikta marknadsföring direkt till spelaren endast om spelaren i samband med uppsägningen aktivt godkänt det. Bestämmelsen infördes eftersom det är angeläget att skydda enskilda personer med spelproblem från direktreklam (prop. 2017/18:220 s. 165). Över 70 000 personer har för tillfället stängt av sig genom det nationella avstängningsregistret Spelpaus.se. Även om det inte går att bedöma hur många av de avstängda som har spelproblem, får det 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. Enligt utredningen visar forskningen 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 regeln. Regeln får också anses tillräckligt tydlig för en marknadsstörningsavgift. Regeringen delar därför, liksom majoriteten av remissinstanserna, utredningens bedömning att överträdelser av bestämmelsen ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift.

Om förslagen i lagrådsremissen Ett moderniserat konsumentskydd genomförs kommer möjligheten i marknadsföringslagen att besluta om marknadsstörningsavgift att utvidgas till att omfatta överträdelser av bestämmelserna i lagen generellt. Av 15 kap. 4 § spellagen framgår att marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § vid tillämpningen av bl.a. 5 § marknadsföringslagen ska anses som otillbörlig mot konsumenterna. Förslaget innebär således att även överträdelser av bestämmelsen i 15 kap. 2 § spellagen kommer att kunna leda till en marknadsstörningsavgift utan att det behöver anges uttryckligen i spellagen (se avsnitt 7.4.1 ovan). Eftersom förslagen i den lagrådsremissen innebär att möjligheten att döma ut en marknadsstörningsavgift vid överträdelser av generalklausulen i 5 § marknadsföringslagen är begränsad till fortsatta överträdelser bör dock förslaget i detta avsnitt ändå genomföras (jfr avsnitt 9.2.4 i den lagrådsremissen).

Mot bakgrund av att överträdelser av 15 kap. 2 § spellagen ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift föreslår Spelmarknadsutredningen att

en hänvisning till bestämmelsen ska läggas till i 29 § andra stycket marknadsföringslagen. Att en avgift kan påföras kommer dock att framgå direkt av spellagen. Eftersom bestämmelsen i marknadsföringslagen endast utgör en upplysningsbestämmelse (se SOU 2021:17 s. 187), som i lagrådsremissen Ett moderniserat konsumentskydd föreslås tas bort (se avsnitt 9.2.3 i den lagrådsremissen), bör inte någon sådan hänvisning införas.

Det saknas behov av en möjlighet att ingripa mot överträdelser av utredningens föreslagna dagtidbegränsning av reklam

Den av utredningen föreslagna bestämmelsen om förbud mot reklam för riskfyllda spelformer via vissa plattformar under dagtid föreslås inte genomföras (se avsnitt 7.3.1). Mot den bakgrunden ska inte förslaget om sanktioner kopplade till det förslaget genomföras. Det ingår vidare inte i detta lagstiftningsärende att, som *Spelberoendes riksförbund* efterfrågar, överväga en höjning av marknadsstörningsavgiften (som framgår ovan föreslås dock justeringar av avgiften i lagrådsremissen Ett moderniserat konsumentskydd). Utredningen har inte heller, som *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* föreslår, övervägt att införa en möjlighet att ingripa mot överträdelser av spellagens bestämmelser om informationskyldighet (15 kap. 3 §) med en sådan avgift.

Lagförslag

Förslaget medför en ändring i 15 kap. 4 § första stycket spellagen.

7.5 Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel

Regeringens bedömning: Spellagens tillämpningsområde bör inte utvidgas för att täcka in lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel som inte redan omfattas av lagens tillämpningsområde.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna som yttrar sig, bl.a. *Konkurrensverket*, *Konsumentverket*, *Leovegas AB*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spooniker Ltd*, *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)* och *William Hill International*, delar eller har inga invändningar mot bedömningen att spellagens tillämpningsområde inte bör utvidgas för att täcka in lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel. Ett flertal av dessa remissinstanser, däribland *AB Svenska spel*, *Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö)* och *Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa)*, anser att det vore positivt om berörda myndigheter skulle inkludera lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel i kunskaphöjande insatser som rör spel om pengar och konsumentskydd. Flera remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (medicinska fakulteten)*, *Socialstyrelsen* och *Statens medieråd*, anser att det finns skäl att följa utvecklingen på detta område och ha en beredskap för att det i framtiden kan behöva regleras i särskild ordning. *Kungsbacka kommun* anser att tillsynsmyndigheten bör vara uppmärksam på försäljningen av överraskningspaket inom datorspelade eftersom detta kan vara en inkörsport till spel om pengar. *Folkhälsomyndigheten* efterfrågar att en

utredning tillsätts angående vissa anslutande frågor gällande lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel.

Några remissinstanser, däribland *Aktiebolaget Trav och Galopp* och *Spelbranschens riksorganisation (Sper)*, ifrågasätter bedömningen och menar att det inte är tillräckligt att myndigheter inkluderar lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel i kunskapshöjande insatser samt att frågan bör utredas vidare. *Verdandi* anser att det inte är tillräckligt att hänvisa till eventuellt kommande regler på EU-nivå. Enligt *Karolinska institutet* finns det en påtaglig risk för att omyndiga personer genom lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel exponeras för och deltar i hasardspel. *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* delar inte bilden av att konsumentskyddet är omfattande även i de fall då lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel faller utanför spellagens tillämpningsområde. Regionen menar att det, även om det inte är helt klarlagt i dagsläget, förefaller rimligt att det finns en ökad risk att utveckla hasardspelsproblem bland ungdomar som ägnar sig åt spel på s.k. lootlådor. Regionen tror inte att fler kunskapshöjande insatser skulle ha avsedd effekt på detta område. Några remissinstanser, bl.a. *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning* anser att en 18-årsgräns bör införas för köp av lootlådor.

Skälen för regeringens bedömning: Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel har under senare år uppmärksammats såväl i Sverige som internationellt. Frågan har väckts om hur sådana inslag i datorspel som har likheter med spel om pengar bör regleras i lagstiftningen. Den fråga som nu är aktuell är om sådana inslag bör regleras, förutom genom t.ex. konsumentskyddslagstiftning, i spellagstiftningen.

Regeringen gav år 2019 Konsumentverket i uppdrag att kartlägga konsumentskyddet vid lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel (Fi2019/01630). I sitt beslut uttalade regeringen att lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel har fått kritik för att utnyttja barn och ungdomar och andra konsumenter i en utsatt position och att det är viktigt att säkerställa att konsumenterna har ett tillräckligt skydd.

I Konsumentverkets redovisning av uppdraget, rapporten *Kartläggning av konsumentskyddet vid lotteri- eller kasinoliknande inslag i datorspel (2019)*, särskiljer myndigheten mellan två övergripande kategorier av lotteri- och kasinoliknande spelinslag. Den ena kategorin utgörs av s.k. lootlådor, som i rapporten definieras som en form av mikrotransaktioner inuti datorspel där spelaren köper en form av behållare med ett slumpvist innehåll. I andra sammanhang beskrivs en lootlåda ibland som en virtuell fyndlåda. Den andra kategorin utgörs av s.k. sociala kasinon, övningsspel och minispel, dvs. spel eller inslag i datorspel som är utformade för att efterlikna t.ex. enarmade banditer eller rouletthjul, men där det inte går att vinna några verkliga pengar. När det gäller lootlådor konstaterar myndigheten att åtminstone vissa av dessa innehåller flera egenskaper, t.ex. 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.

I rapporten *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers (2020)*, som tagits fram på uppdrag av

Europaparlamentets utskott för den inre marknaden och konsumentskydd, pekas också på skillnader mellan olika typer av lootlådor och att sådana som t.ex. har en design som efterliknar elektroniska enarmade banditer kan vara särskilt problematiska. I rapporten redogörs för gällande konsumentskyddsregler i olika länder. Med undantag för ett fåtal länder där myndigheter bedömt att lootlådor omfattas av landets spellagstiftning, faller lootlådor i huvudsak under generella konsumentskyddande regler i EU:s medlemsländer. Nuvarande situation där vissa länder reglerat lootlådor som spel om pengar och andra inte, har lett till en fragmenterad marknad för datorspel i EU. I rapporten rekommenderas att EU ska ta 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 t.ex. rekommendationer och bindande regler.

Av Konsumentverkets rapport framgår att lotteri- och kasinolikhande inslag i datorspel i vissa fall redan i dagsläget kan omfattas av spellagstiftningen i Sverige. Det gäller framför allt om utfallet av en vinst från ett sådant inslag har ett ekonomiskt värde som med spelutvecklarens medverkan kan omsättas i den ”verkliga världen”. Spellagen reglerar också hur gratisspel, provspel och liknande spel som en licenshavare tillhandahåller får vara utformade (se 14 kap. 5 § andra stycket spellagen). Som påpekas i rapporten framstår det dock som att antalet lotteri- och kasinolikhande inslag i datorspel som i nuläget omfattas av spellagen är begränsat. Det betyder dock inte att spelen är oreglerade. Konsumentverket konstaterar att tillsyn ändå kan bedrivas utifrån övriga konsumentskyddande regelverk såsom marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen (1994:1512). Det finns även möjligheter för en konsument att åberopa t.ex. ångerrätt vid distansavtal enligt distansavtalslagen (2005:59) och regler om rättshandlingars ogiltighet enligt lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, även benämnd avtalslagen. Konsumentverkets slutsats är att skyddet för barn och unga är omfattande oavsett om spellagen är tillämplig eller inte. Befintlig forskning och det underlag som finns om konsumentproblem bedöms vidare enligt myndigheten inte tala för att det finns ett tydligt behov av ytterligare reglering på området.

Regeringen delar mot denna bakgrund, till skillnad mot bl.a. *Karolinska institutet* och *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)*, utredningens bedömning att spellagens tillämpningsområde inte bör utvidgas för att omfatta sådana lotteri- eller kasinolikhande inslag i spel som i nuläget inte redan definieras som spel om pengar. En sådan utvidgning skulle sannolikt dessutom innebära att spelregleringen skulle behöva bli mycket omfattande och täcka in företeelser som inte bör regleras i spellagen. Om ytterligare regleringsåtgärder i framtiden bedöms nödvändiga, bör detta i stället ske på annat sätt än genom ändringar i spellagen. Det ingår inte att inom ramen för detta lagstiftningsärende ta ställning till andra åtgärder avseende lotteri- eller kasinospelande inslag i datorspel, t.ex. i form av åldersgränser, ytterligare utredningar eller uppdrag till myndigheter om kunskapshöjande insatser som bl.a. *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning*, *Folkhälsomyndigheten*, *Sper* och *Verdandi* efterfrågar.

8 Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

8.1 En uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden

Regeringens förslag: En ny lag med en skyldighet för den som är licens- eller tillståndshavare enligt spellagen att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden ska införas.

Betänkangets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Spooniker Ltd*, *Statens medieråd*, *Statskontoret*, *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)*, *Svenska Postkodföreningen*, *Sveriges bingoarrangörers centralorganisation*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Synskadades riksförbund* och *William Hill International*. Enligt *Kronofogdemyndigheten* är det av stor vikt att kunna följa upp och analysera utvecklingen av spelande och spelberoende för att kunna stävja överskuldssättning till följd av spel. Bland annat *Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö)* och *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* lyfter behovet av uppgifter för att kunna bedriva forskning som kan ligga till grund för prevention och förbättrad vård av människor med spelproblem. *Folkhälsomyndigheten* anser att det kan övervägas att placera uppgiftsskyldigheten i spellagen. *Konkurrensverket* har goda erfarenheter av lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden, men konstaterar att det finns vissa svårigheter att begära in uppgifter från multinationella bolag med sin hemvist utanför Sverige.

Skälen för regeringens förslag: I spellagen finns bestämmelser om att spelmyndigheten i vissa fall får begära in uppgifter från licenshavare. Enligt 18 kap. 4 § 2 spellagen har myndigheten rätt att få de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Vidare har myndigheten, med stöd av bemyndigandet i 21 kap. 2 § 1 spellagen, meddelat föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om licens eller om ändring av en licens. Någon skyldighet för licenshavare att lämna uppgifter för andra ändamål än licensprövningen respektive tillsynen finns däremot inte i spellagen.

Regeringen delar, i likhet med bl.a. *Kronofogdemyndigheten*, *Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö)* och *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)*, utredningens bedömning att det för att kunna följa, bedöma och hantera riskerna på spelmarknaden behövs statistik om utvecklingen, som bl.a. särskiljer mellan olika spelformer och distributionssätt. Med ökad kunskap om spelmarknadens utveckling skulle förutsättningar för att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden förbättras. Det skulle även bidra till den övergripande

de nationella uppföljningen inom spelområdet. Bättre information om utvecklingen på spelmarknaden skulle också ge spelmyndigheten bättre underlag för myndighetens verksamhet, exempelvis föreskriftsarbetet och arbetet med att motverka matchfixning. Även Jämlikhetskommissionen konstaterar i sitt betänkande En gemensam angelägenhet att de licensierade spelbolagen har tillgång till omfattande information om spelarna och rekommenderar därför att en myndighet ska få rätt till fler uppgifter för att möjliggöra forskning för förebyggande av spelmissbruk och ge ökade förutsättningar för löpande uppföljning av spelandets utveckling (SOU 2020:46 vol. 2 s. 822 och 823).

Det finns i dagsläget brister i möjligheten att få tillgång till information om spelmarknaden. Det går varken i den statistik som Skatteverket tar fram eller i licenshavarnas årsredovisningar att urskilja hur omsättningen utvecklas inom olika spelformer och för olika distributionsätt. Det går inte heller att få reda på antalet aktiva spelare och hur omsättningen är fördelad mellan män och kvinnor. Spelmyndigheten kan för närvarande be licenshavare att lämna uppgifter för statistikändamål, men uppgiftslämnandet bygger på frivillighet. Den nuvarande regleringen ger således inte tillräckliga förutsättningar för spelmyndigheten, och i förlängningen även andra berörda myndigheter och aktörer samt regeringen och riksdagen, att på ett ändamålsenligt sätt följa utvecklingen på spelmarknaden. Enligt regeringen bör därför möjligheten att begära in uppgifter från licens- och tillståndshavare utvidgas till att gälla uppgifter även i andra fall än vid tillsyn eller licens- och tillståndsprövning. Även om det, som *Konkurrensverket* påpekar, kan finnas vissa svårigheter att begära in uppgifter från multinationella bolag med sin hemvist utanför Sverige, bedöms en sådan uppgiftsskyldighet utgöra en klar förbättring när det gäller möjligheten att följa utvecklingen på spelmarknaden.

Den utvidgade möjligheten att begära in uppgifter från licens- och tillståndshavare i syfte att följa utvecklingen på spelmarknaden sträcker sig utöver tillämpningen av spellagen. Uppgiftsskyldigheten är snarare kopplad till den uppgift som myndigheten har enligt 2 § 4 förordningen (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Mot denna bakgrund delar regeringen, till skillnad mot *Folkhälsomyndigheten*, utredningens bedömning att uppgiftsskyldigheten inte bör placeras i spellagen. Den aktuella uppgiftsskyldigheten bör i stället regleras i en särskild lag. Förslaget innebär således att en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden bör införas. En liknande reglering finns på konkurrensområdet genom lagen om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden.

8.2 Uppgiftsskyldighetens räckvidd

Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden.

Skyldigheten för licens- och tillståndshavare att lämna uppgifter ska omfatta uppgifter om ett visst spel som den ansvariga myndigheten be-

höver för att följa utvecklingen på spelmarknaden. Med spel ska avses detsamma som i spellagen.

Uppgiftsskyldigheten ska inte omfatta uppgifter som utgör del i utredning i enskilda ärenden som rör tillämpning av spellagen eller uppgifter som utgör personuppgifter.

Betänkandets förslag överensstämmer delvis med regeringens. I betänkandet lämnas inte något förslag om att regeringen ska utse vilken myndighet som ska utföra uppgifterna som följer av den nya lagen. I betänkandet föreslås inte heller en särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighetens omfattning eller en definition av spel. Betänkandets förslag har också en något annorlunda redaktionell utformning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* och *William Hill International*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Konkurrensverket* anser att det är rimligt att en avgränsning av vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten införs för att säkerställa proportionalitet och förutsägbarhet i tillämpningen för de bolag som är verksamma på marknaden. Bland annat *AB Svenska spel* och *Cherry Casino Sweden Ltd* förutsätter att uppgiftslämnandet begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet. *Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)* anser att uppgifterna inte ska få användas i spelmyndighetens tillsynsarbete enligt spellagen. Enligt *Leovegas AB* bör en proportionalitetsbestämmelse införas i den nya lagen för att säkerställa licenshavarnas integritet. Bolaget anser även att skyddet mot självangivelse bör gälla om de inhämtade uppgifterna leder till ett tillsynsärende. *Lunds universitet (medicinska fakulteten)* framhåller behovet och vikten av systematisk uppföljning av inte bara själva spelet, utan också sådana faktorer som vård-sökande och vårdförlopp. Enligt *Karolinska institutet* behöver förslaget förtydligas avseende hur skyldigheten för spelbolagen ska se ut och hur den ska administreras. *Kommerskollegium* menar att det behövs en bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten.

Skälen för regeringens förslag

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta uppgifter om ett visst spel och som behövs för att kunna följa utvecklingen på spelmarknaden

Syftet med den nya uppgiftsskyldigheten är att tillgodose behovet av uppgifter för att följa utvecklingen på spelmarknaden. Det kan t.ex. finnas behov av uppgifter om omsättning per spelform och distributionssätt, antalet aktiva spelare samt fördelningen av spelet mellan kvinnor och män. Den myndighet som regeringen bestämmer bör fullgöra uppgifterna som anges i den nya lagen, dvs. att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden, ta emot uppgifter enligt lagen och vid behov förelägga om att uppgifter ska lämnas (jfr 2 kap. 2 § spellagen).

När det gäller vilka uppgifter som uppgiftsskyldigheten ska omfatta bör det finnas en viss flexibilitet för att underlätta tillämpningen och göra regleringen hållbar över tid. En avgränsning bör däremot vara att uppgifterna som begärs in ska vara kopplade till ett visst spel. Med spel avses detsamma som i 2 kap. 1 § spellagen. Det innebär att uppgiftsskyldigheten gäller för uppgifter om t.ex. lotteriet eller vadhållningen som sådant och inte upp-

gifter om specifika insatser i samma lotteri eller vadhållning. Utöver tidigare nämnda uppgifter bör uppgiftsskyldigheten kunna omfatta även t.ex. aggregerade uppgifter om satta och nådda gränser för spelande (jfr 14 kap. 6 och 7 §§ spellagen).

Begränsningar i uppgiftsskyldigheten

Uppgifter om en licens- eller tillståndshavare som inte har koppling till spelet, exempelvis uppgifter om andra delar av en licens- eller tillståndshavares verksamhet eller dennes organisation, bör inte omfattas av uppgiftsskyldigheten. Uppgiftsskyldigheten gäller inte heller i samband med handläggning av ärenden enligt spellagen. Detta tydliggörs bl.a. genom att den aktuella uppgiftsskyldigheten tas in i en egen lag och genom en särskild bestämmelse i lagen. Begränsningen av uppgiftsskyldighetens omfattning säkerställer även, som *Konkurrensverket* påpekar, att kravet står i proportion till ändamålet med lagen. Uppgifter som omfattas av den aktuella skyldigheten är inte heller av sådan karaktär som kan användas i enskilda ärenden enligt spellagen med hänsyn till att det rör sig om uppgifter på mer aggregerad och övergripande nivå och inte hur en licens- eller tillståndshavare i särskilda situationer hanterar kraven i den lagen, t.ex. omsorgsplikten. Om det i samband med att uppgifter inhämtas med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten trots detta skulle komma fram uppgifter som tyder på att det kan finnas en överträdelse av spellagen, ska en tillsynsutredning till följd av sådan misstanke, som bl.a. *ATG* konstaterar, inte bedrivs med stöd av uppgiftsskyldighetslagen. I stället kan det i sådana fall finnas anledning att initiera ett tillsynsärende enligt spellagen. Utredningen får då ske enligt spellagens regler (jfr prop. 2009/10:218 s. 17–19).

Mot bakgrund av syftet med den nya uppgiftsskyldigheten saknas det vidare skäl att med stöd av denna kunna begära in uppgifter eller handlingar som utgör personuppgifter. Som framgått ska uppgifterna som inhämtas med stöd av uppgiftsskyldigheten avse uppgifter om ett visst spel, t.ex. ett lotteri, på mer aggregerad och övergripande nivå. Av integritetsskäl bör en sådan begränsning ändå uttryckligen framgå av lagen. Begränsningen innebär att uppgifter som kan knytas till en fysisk person, t.ex. en viss spelares spelmönster eller beteende, inte omfattas av den nya uppgiftsskyldigheten. Den nya lagens förhållande till spellagen innebär vidare att uppgiftsskyldigheten inte bör kunna användas för att utröna hur ett visst spelbolag agerat i ett enskilt ärende exempelvis i samband med att en spelare uppvisat ett problematiskt spelande.

Den nya uppgiftsskyldigheten ska gälla för den del av en licens- eller tillståndshavares verksamhet som är kopplad till den svenska spelmarknaden. Eftersom uppgiftsskyldigheten gäller för licens- och tillståndshavare innebär lagen inte någon utökad uppgift eller möjlighet att exempelvis samla in information från allmänheten angående spelbeteenden. Syftet är inte att utöka uppdraget att följa utvecklingen på spelmarknaden i relation till andra myndigheters uppdrag, utan att skapa stärkta verktyg för att kunna tillgodose det nuvarande behovet av information. Enligt 3 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner är statliga myndigheter skyldiga att samråda med berörd branschorganisation innan de begär in uppgifter från näringsidkare. Av 2 § i samma förordning följer också, som bl.a. *Cherry Casino*

Sweden Ltd och *Svenska spel* efterfrågar, att uppgiftslämnandet ska begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet och så att uppgiftslämnandet underlättas så långt möjligt. I 4 § i förordningen anges vidare att det i beslutet om uppgiftsinhämtande ska framgå bl.a. vad uppgifterna ska användas till.

Det behövs ingen uttrycklig proportionalitetsbestämmelse i lagen

En begäran om uppgiftslämnande måste vara proportionerlig och 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 måste alltså göras mellan å ena sidan myndighetens behov av att få del av uppgifterna och å andra sidan konsekvenserna för den uppgiftsskyldige. Det bör inte heller begäras in uppgifter som redan finns tillgängliga och kan hämtas in från andra myndigheter. Detta följer av den proportionalitetsprincip som finns reglerad i 5 § förvaltningslagen (2017:900) och som även följer av rättspraxis (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 1996 ref. 44, RÅ 2001 ref. 72 och HFD 2017 ref. 5). Även förordningen om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner ger uttryck för att en proportionalitetsbedömning alltid måste göras. Mot denna bakgrund delar regeringen, till skillnad mot *Leovegas AB*, utredningens bedömning att det inte finns behov av någon uttrycklig proportionalitetsbestämmelse i den nya lagen (jfr prop. 2017/18:220 s. 195).

Övriga frågor om uppgiftsskyldighetens räckvidd

Enligt artikel 6 i Europakonventionen har en misstänkt, som *Leovegas AB* påtalar, rätt att slippa lämna uppgifter som är belastande för denne och kan leda till straff. Detta skydd gäller även för juridiska personer. Den nya lagen saknar dock straffbestämmelser eller andra straffliknande bestämmelser och en begäran om att lämna uppgifter enligt den lagen ligger alltså utanför rätten att inte belasta sig själv. Skyddet mot s.k. självangivelse skulle endast bli aktuellt om ansvarig myndighet i ett visst enskilt ärende skulle ställa frågor, där konkreta svar skulle tvinga bolaget att erkänna straffbara överträdelse. Uppgifter i enskilda ärenden, såsom tillsynsärenden och liknande, ska emellertid som nämnts inhämtas med stöd av spellagen i stället (jfr prop. 2009/10:218 s. 19 och 20).

Den nya uppgiftsskyldigheten ska avse sådana uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden som den ansvariga myndigheten kan begära in från licens- och tillståndshavare. Utredningens uppdrag har inte varit att, som *Lunds universitet (medicinska fakulteten)* efterfrågar, överväga en uppgiftsskyldighet för uppgifter om t.ex. vårdsökande och vårdförlopp. Denna fråga omfattas således inte av det aktuella lagstiftningsärendet. När det gäller frågeställningen från *Karolinska institutet* om hur skyldigheten för spelbolagen bl.a. ska administreras är detta en fråga för spelmyndigheten utifrån de möjligheter som den nya lagen ger.

När det gäller den av *Kommerskollegium* efterfrågade bedömningen av förslagets förenlighet med EU-rätten konstaterar regeringen att förslaget inte bedöms utgöra någon inskränkning av den fria rörligheten för varor enligt EUF-fördraget och att förslaget inte heller på något annat sätt står i

strid med EU-rätten. En motsvarande uppgiftsskyldighet har sedan tidigare ansetts möjlig att införa i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden.

Lagförslag

Förslaget medför införandet av 1–4 §§ i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden.

8.3 Förelägganden och bemyndigande

Regeringens förslag: Den ansvariga myndigheten ska få förelägga en licens- eller tillståndshavare enligt spellagen att lämna de uppgifter om ett visst spel som myndigheten behöver för att följa utvecklingen på spelmarknaden. Ett föreläggande ska få förenas med vite.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om regelbundet återkommande uppgiftsskyldighet.

Betänkandets förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Det föreslagna bemyndigandet är dock annorlunda. I betänkandet föreslås även att ett föreläggande ska gälla omedelbart. Betänkandets förslag har också i övrigt en något annorlunda redaktionell utformning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Konkurrensverket*, *Spooniker Ltd*, *Svenska Postkodföreningen* och *William Hill International*. Enligt *Leovegas AB* är det viktigt att det närmare specificeras vilka uppgifter som licenshavare kan komma att avkrävas. *Paf Consulting Abp (Paf)* framhåller att en begäran bör ske i god tid och att det bör vara tydligt vad som efterfrågas. *Miljonlotteriet* anser att det är viktigt att begäran om uppgifter sker genom att samtliga aktörer avkrävs samma utlämnande av information så att den kan hanteras konkurrensneutralt. Enligt *Folkhälsomyndigheten* är det viktigt att definiera vilka uppgifter som ska lämnas och att de uppgifter som lämnas kvalitetssäkras för att underlätta analysen av uppgifterna.

Skälen för regeringens förslag

Licens- eller tillståndshavare bör kunna föreläggas att lämna uppgifter

För att uppgiftsskyldigheten enligt den nya lagen ska följas behöver den ansvariga myndigheten ges möjlighet att meddela förelägganden. För att ett föreläggande ska få avsedd verkan anser regeringen, i likhet med utredningen, att myndigheten ska ges möjlighet att förena sådana förelägganden med vite. I enlighet med allmänna regler i lagen (1985:206) om viten får myndigheten hos allmän förvaltningsdomstol ansöka om utdömande av beslutat vite.

Utredningen har föreslagit att ett föreläggande om uppgiftsinlämnande ska gälla omedelbart. Det skulle utgöra ett avsteg från vad som annars gäller enligt förvaltningslagen, där huvudregeln är att ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas först när det vunnit laga kraft (35 §). Enligt regeringens bedömning har det inte framkommit tillräckliga

skäl för ett sådant avsteg. Ett föreläggande enligt den nya lagen bör därför inte gälla omedelbart.

Behov av förtydliganden om uppgiftslämnandet

Det är troligt att den ansvariga myndigheten kan komma att vilja ha vissa uppgifter på återkommande basis, exempelvis kvartalsvis. För att skapa ökad förutsebarhet och minska den administrativa bördan kan myndigheten i sådana fall ha behov av att kunna utfärda föreskrifter om uppgiftslämnandet. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att ett bemyndigande för myndigheten att meddela föreskrifter ska tas in i lagen. Enligt utredningen ska myndigheten med stöd av detta bemyndigande få meddela föreskrifter om vilka uppgifter eller handlingar som en licens- eller tillståndshavare ska lämna till myndigheten och om villkoren för inlämnandet. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att ett bemyndigande bör införas, men bedömer att det ska ges än annan räckvidd än enligt utredningens förslag. Liksom utredningen bedömer regeringen att föreskrifter om att licens- och tillståndshavarna ska vara skyldiga att på eget initiativ lämna uppgifter till myndigheten på återkommande basis, exempelvis kvartalsvis, innebär ett sådant väsentligt tillägg till uppgiftsskyldigheten som kräver stöd i lag. De övriga föreskrifter som skulle omfattas av det bemyndigande som utredningen föreslagit skulle dock vara av verkställighetskaraktär. Det saknas därför behov av bemyndigande i dessa delar. Mot den bakgrunden bör ett bemyndigande med en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om regelbundet återkommande uppgiftsskyldighet tas in i den nya lagen.

Folkhälsomyndigheten, Leovegas AB och Miljonlotteriet efterfrågar vissa förtydliganden om vilka uppgifter som ska lämnas ut och de närmare villkoren för detta. Uppgiftsskyldigheten enligt den nya lagen gäller sådana uppgifter som den ansvariga myndigheten behöver för att kunna följa utvecklingen på spelmarknaden. Uppgifterna ska vidare avse ett visst spel. Av 2 § förordningen om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner framgår att uppgiftslämnandet ska begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet. Det är en fråga för den ansvariga myndigheten att närmare tydliggöra vilka uppgifter som ska ges in och villkoren för inlämnandet. När det gäller påpekandet från *Paf* om att en begäran om uppgifter bör vara tydlig och ske i god tid följer det vidare av 2 § förordningen om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner att uppgiftslämnandet ska underlättas så långt möjligt. Enligt 5 § i samma förordning ska fristen för komma in med uppgifterna vara minst tre veckor, om det inte finns särskilda skäl för någon annan tidsfrist eller en annan tidsfrist är föreskriven i lag eller förordning.

Lagförslag

Förslaget medför införandet av 5 och 7 §§ i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden.

8.4 Överklagbarhet

Regeringens förslag: Den ansvariga myndighetens beslut om föreläggande enligt den nya lagen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Betänkandets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig, däribland *AB Svenska spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, Leovegas AB, Spooniker Ltd* och *William Hill International*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Beslut om föreläggande bör kunna överklagas

Den ansvariga myndighetens beslut om föreläggande 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 (se prop. 2017/18:220 s. 214).

Vid överklagande av förvaltningsrättens avgöranden enligt den nya lagen bör prövningstillstånd krävas i kammarrätten.

Lagförslag

Förslaget medför införandet av 6 § i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden.

8.5 Sekretess

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon utökad sekretessreglering till följd av den nya lagen.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Aktiebolaget Trav och Galopp, Spooniker Ltd* och *William Hill International*, delar eller har inga invändningar mot bedömningen. *Leovegas AB* påpekar att många av de licensierade aktörerna på den svenska marknaden är noterade bolag och att information som skickas in till spelmyndigheten därför måste hållas sekretessbelagd. Bland annat *AB Svenska spel* och *Cherry Casino Sweden Ltd* förutsätter att uppgifter som kan utgöra affärshemligheter inte röjs.

Skälen för regeringens bedömning: Det kan inte uteslutas att uppgifter som den ansvariga myndigheten kan komma att begära in i enlighet med uppgiftsskyldigheten i den nya lagen i vissa fall kan utgöra känsliga uppgifter för de enskilda uppgiftslämnarna. Det kan exempelvis handla om ett företags affärs- och driftförhållanden som kan skada företaget om de exempelvis kommer konkurrerande bolag till känna. Regeringen delar därför, i likhet med bl.a. *Cherry Casino Sweden Ltd, Leovegas AB* och *Svenska spel*, utredningens bedömning att det är viktigt att det finns ett ändamålsenligt sekretesskydd för sådana uppgifter.

Regeringen avser att ge Spelinspektionen i uppdrag att tills vidare ansvara för fullgörandet av uppgifterna enligt den nya lagen. Av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och punkt 21 i bilagan till samma förordning framgår att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller i Spelinspektionens verksamhet som består i tillståndsgivning 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 av den nya lagen inte fråga om tillståndsgivning eller tillsyn. Närmare till hands är att uppgiftsinhämtandet utgör en del i myndighetens verksamhet som består i utredning eller planering.

I förarbetena till 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen definieras inte begreppet utredning. Däremot 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 folkhushållningen 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 234). Mot bakgrund av dessa förarbetsuttalanden får det anses stå klart att uppgifter från en enskild som begärs ut inom ramen för uppgiftsskyldigheten i den nya lagen bör betraktas som del i utredning eller planering, särskilt som inhämtandet utgör ett nödvändigt led i myndighetens instruktionsstadgade uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Motsvarande bedömning har gjorts vad gäller sekretessbestämmelsen i 30 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen för Konkurrensverkets inhämtande av uppgifter med stöd av lagen om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden (prop. 2009/10:218 s. 9).

Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens bedömning att befintligt sekretesskydd är tillräckligt och att det inte är nödvändigt med någon utökad sekretessreglering till följd av den nya lagen.

9 Möjlighet att meddela undantag från de tekniska kraven

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på att ett organ som ackrediterats för uppgiften ska bedöma en licenshavares spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter innan de används i spelverksamheten samt om vilka andra bedömningsförfaranden som i så fall ska gälla.

Betänkandets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Cherry Casino Sweden Ltd*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *IOGT-NTO*, *Leovegas AB*, *Miljonlotteriet*, *Nordic Lottery AB*, *Pensionärernas riksförbund*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Svenska Fotbollförbundet*, *Svenska Friidrottsförbundet*, *Svenska Handbollförbundet*, *Svenska Postkodföreningen*, *Svenska Skidförbundet*, *Svenska Tennisförbundet*, *Sveriges bingoarrangörers centralorganisation*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Sveriges riksidsrottsförbund* och *Synskadades riksförbund*. *Statskontoret* menar att de nuvarande tekniska kraven är dåligt anpassade till de allmännyttiga spelens förutsättningar. *Folkspel ideell förening* anser att nuvarande krav är uppenbart oproportionerliga och medför oskäligt höga kostnader i förhållande till spelens omsättning, farlighetsgrad och den tekniska utrustning som används. *Konkurrensverket* invänder inte mot förslaget och framför att en ökad flexibilitet i de tekniska kraven förefaller ha mindre betydelse för konkurrensen eftersom olika spel inte nödvändigtvis är utbytbara ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Myndigheten framhåller samtidigt bl.a. vikten av att hänsyn tas till gränsdragningsproblem. *Spelbranschens riksförbund* delar uppfattningen att de tekniska kraven har uppfattats som kostnadsdrivande och dåligt anpassade till spel för allmännyttiga ändamål. *Paf Consulting Abp* understryker att de tekniska kraven kan te sig oproportionerligt betungande och icke-ändamålsenliga även för övriga aktörer på spelmarknaden. Bolaget anser att tidsintervallet för giltigheten av de olika certifikaten är oproportionerligt kort och att certifieringskraven i stället bör knytas till licensansökan och situationer då verkliga förändringar görs. *AB Svenska spel* anser att det är av stor vikt att möjligheten att göra undantag från de tekniska kraven inte begränsas till endast vissa licenshavare. *Spooniker Ltd* invänder inte mot förslaget, men anser att det finns skäl att precisera de bemyndiganden till regeringen som redan finns i spellagen.

Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) anser att eventuella undantag från spellagens regler bör införas med stor försiktighet. Enligt bolaget är det viktigt att lagens syften med ett starkt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen samt statlig kontroll upprätthålls.

Skälen för regeringens förslag

Tekniska krav enligt spellagen

Den som tillhandahåller spel ska enligt 16 kap. 1 § spellagen se till att spel-system, affärssystem, dragningsutrustning, fysiska lotter och fysiska bingobrickor uppfyller sådana tekniska krav som har meddelats med stöd av lagen. Detsamma gäller krav för de rutiner som ska tillämpas för spel- och affärssystem, inklusive de uppgifter som finns i dessa system. Syftet med att spel företaget ska uppfylla vissa tekniska krav 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). Av 16 kap. 3 § spellagen framgår vidare att en licenshavares spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter ska bedömas av ett organ som ackrediterats för uppgiften innan de används i spelverksamheten.

Bestämmelser om de tekniska kraven och om hur bedömningen ska göras finns i Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:8) om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet. Enligt 1 kap. 1 § i föreskrifterna undantas vissa verksamheter från tillämpningsområdet för föreskrifterna och de allmänna råden. Bland annat undantas s.k. lokalt poolspel och lokala lotterier som kommuner ansvarar för vad gäller registrering och tillsyn. Vidare undantas lotterier med licens för allmännyttigt spel som omsätter mindre än 5 miljoner kronor från samtliga krav i föreskrifterna utom de funktionskrav som avser slumpalsgeneratorer.

En möjlighet att föreskriva undantag från kravet på att bedömningen ska göras av ett ackrediterat organ bör införas

Ett riksdagsbundet mål 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 har med anledning av sitt uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden lyft att en återkommande synpunkt från de allmännyttiga organisationerna är att de tekniska kraven är kostnadsdrivande och dåligt anpassade till de allmännyttiga spelens förutsättningar. Enligt Statskontoret uppgår de initiala kostnaderna för en aktör att anpassa sig till de tekniska kraven och för att certifiera sig hos ett ackrediterat organ till 5 miljoner kronor och uppåt. Myndigheten har också pekat 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 (Statskontorets rapport 2020:08 s. 57).

Regeringen instämmer, liksom *ATG*, i utredningens bedömning att ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelen även fortsatt bör vara en förutsättning för licens. De olika verksamheter som omfattas av spellagen medför emellertid skilda risker ur ett konsumentskydds- och säkerhetsperspektiv. Det finns inga bestämmelser i spellagen eller spelförordningen som hindrar att de materiella tekniska kraven anpassas till olika spelverksamheter. Som framgår ovan har detta också till viss del gjorts i Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd, eftersom vissa verksamheter i varierande utsträckning undantas från tillämpningsområdet. Vid Spelinspektionen pågår även ett arbete med att se över de nuvarande tekniska kraven för att bättre anpassa dessa till olika spelverksamheter. Utrymmet är däremot snävare för Spelinspektionen att anpassa reglerna om hur uppfyllelsen av de tekniska kraven ska bedömas och säkerställas. Såsom bestämmelsen i 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 och 16 kap. 9 § 2 spelförordningen). Det saknas dock förutsättningar för Spelinspektionen att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att bedömningen ska göras av ett ackrediterat organ.

Regeringen delar, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, utredningens bedömning att det går att ifrågasätta om samma krav på bedömningsförfarandet bör gälla för alla aktörer på den svenska spelmarknaden. Det är rimligt att det åtminstone finns en möjlighet att medge andra be-

dömningsförfaranden när det bedöms vara lämpligt, t.ex. för att underlätta för mindre, allmännyttiga aktörer på spelmarknaden. I likhet med *Konkurrensverket* ser regeringen inte att det finns några risker för att konkurrensen påverkas av en sådan möjlighet. Det bör därför införas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att bedömningen ska göras av ett ackrediterat organ. I syfte att säkerställa ett högt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelen bör dock, vid undantag från kravet på att bedömningen ska göras av ett ackrediterat organ, regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som ska gälla.

Det ligger inte inom ramen för detta lagstiftningsärende att, på det sätt som *Spooniker Ltd* framför, föreslå ändringar gällande andra bemyndiganden i spellagen.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 21 kap. 14 a §, införs i spellagen.

10 Licensers giltighet under prövningen av förnyad licens

Regeringens förslag: En utgången licens enligt spellagen ska fortsätta att gälla om licenshavaren ansöker om förnyad licens. En förutsättning för fortsatt giltighet ska vara att ansökan inkommer senast fyra månader före utgången av giltighetstiden för den licens som förlängningen avser. Licensen ska fortsätta att gälla längst till dess att spelmyndigheten beslutar om den nya ansökan.

Betänkandets förslag överensstämmer delvis med regeringens. I betänkandet föreslås att en ytterligare förutsättning för fortsatt giltighet ska vara att ansökan innehåller de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning. Förslaget har även en något annorlunda redaktionell utformning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget att en utgången licens under vissa förutsättningar ska fortsätta att gälla under prövningen av en ansökan om förnyad licens. Det gäller bl.a. *AB Svenska spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Cherry Casino Sweden Ltd*, *Miljonlotteriet*, *Nordic Lottery AB*, *Paf Consulting Abp*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Spelinspektionen*, *Svenska Postkodföreningen*, *Sveriges dövas riksförbund* och *Synskadades riksförbund*. Enligt *Konkurrensverket* kan förslaget bidra till en mer välfungerande marknad. *Statskontoret* konstaterar att Spelinspektionens arbetsbelastning var hög när många företag ansökte om licens i samband med omregleringen av spelmarknaden och menar att trycket åter kan bli högt när licenserna ska förnyas. Förslaget kan enligt *Statskontoret* bidra till att min-

ska konsekvenserna för såväl spelföretagen som Spelinspektionen. *Spooniker Ltd* och *William Hill International* är positiva, men understryker att Spelinspektionen inte bör kunna avslå en ansökan om det vid en djupare granskning uppstår behov av kompletteringar. *Leovegas AB* anser att det uttryckligen bör framgå att kravet om att ansökan ska innehålla de uppgifter och handlingar som behövs för myndighetens prövning inte fråntar Spelinspektionen skyldigheten att begära in nödvändiga kompletteringar.

Skälen för regeringens förslag

En utgången licens bör fortsätta gälla under prövningen av en ansökan om förnyad licens

Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem, där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. Licens får endast ges till den som uppfyller spellagens krav på bl.a. lämplighet och spelansvar (se t.ex. 4 kap. 1 § spellagen). I spellagen finns bestämmelser om formen för och innehållet i ett licensbeslut (4 kap. 7–9 §§ spellagen). Av dessa bestämmelser framgår att en licens ska avse en viss tid och, om inte annat anges i lagen, får ges för högst fem år (4 kap. 8 § spellagen).

De flesta licenser som Spelinspektionen har meddelat i och med omregleringen av den svenska spelmarknaden gäller i fem år. Det innebär att en stor mängd licenser kommer att löpa ut samtidigt. Vid en ansökan om förnyad licens ska Spelinspektionen på nytt göra en fullständig prövning av förutsättningarna för licens. I spellagen finns det inte någon bestämmelse om fortsatt giltighet av licenser under prövning av en ansökan om förnyad licens (jfr 2 kap. 23 § ellagen [1997:857] och 2 kap. 6 a § vapenlagen [1996:67]). Avsaknaden av en sådan bestämmelse skulle kunna innebära att spelbolag i vissa fall behöver upphöra med sin verksamhet under tiden som en ansökan om förnyad licens prövas av myndigheten. Denna risk är, liksom bl.a. *Statskontoret* påpekar, särskilt stor under tider med stor arbetsbörda hos myndigheten, t.ex. när flera licenser löper ut samtidigt.

Det är licenshavaren som ska ge in en ansökan om förnyelse av en befintlig licens och styrka att förutsättningarna för licens är uppfyllda. Inkommer ingen ansökan upphör licensen att gälla vid giltighetstidens utgång 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. Det ligger dock utanför licenshavarnas kontroll att en ansökan om förnyad licens inte hinner prövas till följd av en hög arbetsbelastning hos Spelinspektionen. För att undvika att en licenshavare ska behöva upphöra med sin verksamhet under tiden som en ansökan om förnyad licens prövas av myndigheten bör därför, såsom utredningen föreslår och remissinstanserna anser, den ursprungliga licensen fortsätta att gälla till dess att ansökan om förlängning av giltighetstiden har prövats. Det är dock angeläget att myndigheten också får tillräckligt med tid för att hinna bereda och avgöra ett förlängningsärende innan giltighetstiden löper ut. En förutsättning för fortsatt giltighet bör därför vara att den sökande har gett in sin ansökan om förlängning i god tid (jfr prop. 1996/97:136 s. 49 och 128 samt prop. 2013/14:226 s. 29 och 30). Med hänsyn till såväl licenshavarnas som myndighetens planering är det

rimligt att kräva att en ansökan ska ges in senast fyra månader före giltighetstidens utgång.

Någon motsvarighet till det av utredningen föreslagna kravet på att en ansökan ska innehålla de uppgifter och handlingar som behövs för myndighetens prövning för att den ursprungliga licensen ska fortsätta gälla under prövningen finns inte i ellagens eller vapenlagens motsvarande bestämmelser om fortsatt giltighet av koncessioner respektive tillstånd under prövningen av en ansökan om förlängd giltighetstid eller förnyat tillstånd. Ett införande av ett sådant krav kan även, som bl.a. *Spooniker Ltd* och *William Hill International* påpekar, leda till tillämpnings- och gränsdragningsproblem. Ett sådant krav kan t.ex. komma att kräva att Spelinspektionen måste göra två prövningar i ärenden om förnyelse av licenser; först en prövning av om en ansökan innehåller tillräckligt underlag för fortsatt giltighet under prövningen av ansökan och sedan myndighetens slutliga prövning av ansökan. Liksom *Leovegas AB* konstaterar har Spelinspektionen dessutom redan en skyldighet att i enlighet med 20 § förvaltningslagen vidta åtgärder för att rätt till brister i en ansökan, t.ex. genom att begära in de kompletteringar av ansökan som behövs för att frågan om förnyelse av licens ska kunna prövas. Spelinspektionen har vidare en skyldighet att enligt 9 § första stycket samma lag handlägga ett ärende så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Eftersom en ansökan enligt förslaget ska ges in senast fyra månader före giltighetstidens utgång har myndigheten alltså gott om tid att begära kompletteringar innan licensens utgång och det slutliga beslutet om förnyelse. Om en licenshavare t.ex. skulle ge in en blank ansökan eller en ansökan som saknar viktiga uppgifter eller handlingar för prövningen bör myndigheten dessutom utan någon större arbetsinsats kunna konstatera att en begäran om komplettering är nödvändig. Till skillnad mot utredningen anser regeringen därför att det inte finns tillräckligt behov av ett krav på att ansökan ska innehålla de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning för att fortsatt giltighet under prövningen ska vara möjlig.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen om fortsatt giltighet av licenser är att undvika att licenshavare drabbas av negativa konsekvenser till följd 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 myndigheten beslutat om avslag i frågan om förlängning. För att undvika att en utgående licens fortsätter att vara giltig även under en eventuell överprövning av ett beslut i förlängningsfrågan bör därför den fortsatta giltigheten endast gälla till dess att myndigheten fattat beslut i frågan om den nya ansökan. Om Spelinspektionen avslår ansökan om förnyelse bör således den gamla licensen upphöra att gälla om dess giltighetstid gått ut, oavsett om avslagsbeslutet överklagas.

Lagförslag

Förslaget medför införandet av 4 kap. 8 § andra stycket spellagen.

11 Anpassade regler om bonuserbjudanden

Regeringens förslag: Licenshavare som enbart tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål ska undantas från begränsningen att en licenshavare endast får erbjuda eller lämna bonus vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel.

Betänkandets förslag överensstämmer i sak med regeringens. Förslaget har dock en något annorlunda redaktionell utformning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Bröstcancerförbundet*, *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Folkspel ideell förening*, *IOGT-NTO*, *Miljonlotteriet*, *Nordic Lottery AB*, *Paf Consulting Abp*, *Pensionärernas riksorganisation*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Statskontoret*, *Svenska Fotbollförbundet*, *Svenska Friidrottsförbundet*, *Svenska Handbollförbundet*, *Svenska Skidförbundet*, *Svenska Tennisförbundet*, *Sveriges bingoarrangörers centralorganisation*, *Sveriges dövas riksförbund*, *Sveriges riksidrottsförbund* och *Synskadades riksförbund*.

Spelbranschens riksorganisation anser att bonusbegränsningen försvårar intäktsmöjligheterna från spel i strid med det politiska målet för allmännyttiga organisationer. *Lunds universitet (medicinska fakulteten)* delar uppfattningen att lotterier för allmännyttiga ändamål tillhör spelformerna med låg beroenderisk. *Svenska Postkodföreningen* ser det som positivt att undantaget inte kompletteras med en begränsning av t.ex. värdenivå. *Folkhälsomyndigheten* och *Spelinspektionen* konstaterar att lotterier för allmännyttiga ändamål generellt sett är en mindre riskfylld spelform, men anser att möjlig storlek och form på bonusar inom licensformen bör regleras särskilt. Enligt *Spelinspektionen* bör det även övervägas att begränsa undantaget till att inte gälla för onlinespel. *AB Svenska spel* ställer sig huvudsakligen bakom förslaget, men framför att det även bör gälla bolagets egna lotterier. *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* avstår från att lämna synpunkter, men framför att gällande reglering där bonus endast får lämnas till nya spelare inte är oproblematiske. Enligt regionen uppmuntrar detta spelare att hoppa mellan spelbolag, vilket t.ex. försvårar kontroll av spelbetenden.

Flera remissinstanser, bl.a. *Verdandi* och *William Hill International*, avstyrker förslaget. *Spooniker Ltd* menar att konsekvensen av bonusbegränsningen är att alla spelformer har fått sämre konkurrensförutsättningar, vilket haft en tydlig effekt på kanaliseringen för de spelformer som är utsatta för mest konkurrens från olicensierade spel. Enligt bolaget innebär förslaget en kraftig snedvridning av marknaden. Någon tydlig minskning av spelandet på allmännyttiga lotterier kan enligt bolaget inte heller konstateras, varför det saknas ekonomiska skäl för att slopa bonusbegränsningen för just sådana lotterier. Enligt *Cherry Casino Sweden Ltd* urvattnas syftet med bestämmelsen att bl.a. minska skadeverkningarna av spel. Bolaget anser vidare att det är problematiskt att vissa spelprodukter undantas trots att det ännu inte har tagits fram en modell för riskklassificering.

Konkurrensverket ställer sig inte bakom förslaget med hänsyn till att det bl.a. kan finnas gränsdragningsproblem med att avgöra vilka ändamål som

är allmännyttiga och risken att undantaget utnyttjas av oseriösa aktörer. Myndigheten anser däremot att lokala och tillfälliga lotterier (frisektorlotterier) borde kunna undantas från begränsningarna. *Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning* och *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* delar uppfattningen att de spel som allmännyttiga organisationer erbjuder i dagsläget oftast är spel med låg risk att utveckla spelproblem, men universitetet menar att detta inte är givet även framöver. Om dessa spel ändå undantas anser myndigheten att det t.ex. bör införas ett maximalt värde på bonusar. *Aktiebolaget Trav och Galopp* ger fullt stöd till att de allmännyttiga lotterierna ska ha goda förutsättningar att verka för sina goda ändamål. Enligt bolaget riskerar dock alla undantag från reglerna i spellagen, även om de kan uppfattas som välmotiverade eftersom de syftar till att främja goda ändamål, att göra lagen otydlig. För spelbranschens samlade förtroende hos allmänheten är det enligt bolaget viktigt att principen om lika villkor bibehålls och att eventuella undantag införs med ytterst stor försiktighet. *Leovegas AB* anser att bonusbegränsningen ska tas bort för alla aktörer i syfte att öka kanaliseringsgraden. Enligt bolaget är behovet av att visa lojalitet till kunder större hos kommersiella spelbolag än hos de som erbjuder spel för allmännyttiga ändamål.

Skälen för regeringens förslag

Den nuvarande regleringen av bonuserbudanden

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. Enligt 2 kap. 3 § 3 avses med begreppet bonus i lagen rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet. Den närmare innebörden av bonus har varit föremål för prövning i domstol, se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings domar den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19, den 18 juni 2021 i mål nr 2232-20 och den 18 januari 2022 i mål nr 92-21.

Av 21 kap. 13 § 4 spellagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §. I 11 kap. 6 § spelförordningen finns ytterligare regler om bonuserbudanden.

Införandet av bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen motiverades med att det är mycket problematiskt att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt. Ett totalt förbud ansågs dock väl långtgående och oproportionerligt. Med beaktande av behovet av kanalisering och för att underlätta nya aktörers tillträde till den svenska spelmarknaden ansågs det vara rimligt att låta en licenshavare erbjuda en bonus vid det första speltillfället (prop. 2017/18:220 s. 155).

Bonusbegränsningen gäller för alla licenshavare oavsett vilka spelprodukter eller bonus som licenshavaren erbjuder. Varken Spelinspektionen eller domstol har än så länge prövat frågan om den typen av premier och rabatterade lotter som de allmännyttiga organisationerna använder sig av utgör bonus enligt spellagens mening. Mot bakgrund av spellagens definition av bonus, dvs. en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet, delar regeringen dock utredningens

bedömning att även sådana premier och rabatterade lotter torde falla in under begreppet.

De allmännyttiga lotteriernas möjligheter att bedriva verksamhet på den svenska spelmarknaden

Ett riksdagsbundet mål för spelområdet är att allmännyttigt 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). 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 kundrelationerna byggs ofta upp på motsvarande sätt som en tidningsprenumeration. Statskontoret har i sitt uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden konstaterat att en hårdare konkurrens på spelmarknaden har gjort det svårt för allmännyttiga organisationer att konkurrera om svenska konsumenters spelande, vilket försämrar möjligheterna för dem att få intäkter från spel. Enligt Statskontoret minskade också intäkterna för de mindre rikslotterierna och för bingohallarna under 2019 (Statskontorets rapport 2020:08 s. 60). De mindre lotterierna och bingon har även visat lägre överskott 2020 än både 2018 och 2019, vilket bedöms bero både på omregleringen och på pandemin (Statskontorets rapport 2021:5 s. 59–62).

Det bör införas ett undantag från bonusbegränsningen i spellagen för spel för allmännyttiga ändamål

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 till att fortsätta att spela. De olika verksamheter som omfattas av spellagen medför dock skilda risker ur ett konsumentskydds- och säkerhetsperspektiv. Den typ av spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller anses generellt sett vara spel med låg risk att utveckla spelproblem bl.a. eftersom det är frågan om låga insatsmöjligheter per lott, i de flesta fall rör sig om långsammare spel och vinståterbetalningsnivån är låg. Det har inte heller framkommit att de premier som många av lotterierna under en lång tid använt sig av har bidragit till ett osunt spelande. Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning visar 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 är mycket låga och endast uppgår till några procent, 2 procent bland de som spelat någon gång det senaste året och 3 procent bland de som spelat minst varje månad. Detta kan jämföras med segmentet spelautomater eller kasinospel online, där andelen med problemspelare uppgår till väsentligt högre nivåer, 18 procent bland de som spelat någon gång det senaste året och 61 procent bland de som spelat minst varje månad (Swelogs 2018).

Mot denna bakgrund delar regeringen, i likhet med bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, *Lunds universitet (medicinska fakulteten)* och *Spelinspektionen*, utredningens bedömning att premier och andra typer av ekonomiska incitament kopplat till spel för allmännyttiga ändamål sammantaget inte utgör en sådan risk ur ett konsumentskyddsperspektiv som motiverar en begränsning såsom den i 14 kap. 9 § spellagen. Till skillnad från *Cherry*

Casino Sweden Ltd anser regeringen att det inte krävs en riskklassificeringsmodell för detta konstaterande. Det bör därför införas undantag från bonusbegränsningen i spellagen för spel för allmännyttiga ändamål. För att undvika kringgående av bonusbegränsningen för sådana aktörer som inte bör omfattas av undantaget, och fortsatt värna ett starkt konsumentskydd, bör undantaget gälla sådana licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap., dvs. spel för allmännyttiga ändamål.

Som framgår ovan har de allmännyttiga organisationerna en lång historik av att erbjuda premier och rabatterade lotter vid försäljning av sina produkter. Det finns inte något som visar att de tidigare skulle ha använt sig av överdrivna och extensiva bonuserbudanden eller att de skulle ha incitament för att börja göra det framöver. Det finns inte heller något som tyder på att de allmännyttiga spelen, på så sätt bl.a. *Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap)* menar, skulle riskera att utvecklas till en mer riskfylld spelform. Mot denna bakgrund saknas det anledning att, som bl.a. Folkhälsomyndigheten och Spelinspektionen anser, särskilt reglera möjlig storlek och form på bonusar inom den aktuella licensformen. Till skillnad mot vad Spelinspektionen förordar finns det inte heller tillräckligt stöd för att det skulle finnas behov av att begränsa undantaget på så sätt att det inte ska gälla för de spel som tillhandahålls online. Regeringen kommer dock att följa utvecklingen noga och vid behov se över regleringen.

Utredningens förslag syftar inte till att undanta de allmännyttiga spelen från av regeringen meddelade föreskrifter på området. För att det tydligt ska framgå att det nuvarande bemyndigandet till regeringen att meddela föreskrifter om förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 § spellagen även omfattar bonuserbudanden från licenshavare som enbart tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål bör bestämmelsen utformas på ett annat sätt än vad utredningen föreslår. I förhållande till utredningens förslag görs därför en redaktionell ändring i bestämmelsen.

När det gäller *Konkurrensverkets* befarade risk för gränsdragningsproblem med att avgöra vilka ändamål som är allmännyttiga och att det inte heller kan uteslutas att systemet kan utnyttjas av oseriösa aktörer, kan det konstateras att det föreslagna undantaget tar sikte på sådana licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. spellagen. Det är Spelinspektionen som vid prövningen av en licensansökan bedömer om en aktör uppfyller förutsättningarna för licensen. Spelinspektionen bedriver även tillsyn över aktörerna på spelmarknaden. Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter kan licenshavaren bl.a. föreläggas att vidta rättelse eller meddelas förbud. Det finns även en möjlighet att återkalla en licenshavares licens i vissa fall.

Det föreslagna undantaget för spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller motiveras dels med att sådana spel generellt sett innebär låg risk att utveckla spelproblem, dels för att ge allmännyttig ideell verksamhet goda förutsättningar för att erhålla finansiering genom intäkter från spel. I motsats till vad bl.a. *Leovegas AB* och *Svenska spel* anför saknas det anledning att införa samma sorts undantag för andra spel- och licensformer. En särreglering för de allmännyttiga spelen i detta avseende kan inte heller, såsom bl.a. *Spooniker Ltd* menar, anses medföra en snedvridning av den svenska spelmarknaden, då de allmännyttiga spelen huvudsakligen riktar sig till en annan kundkrets än t.ex. kommersiellt onlinespel.

Den nu gällande bonusregleringen, och de konsekvenser denna enligt bl.a. *Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm)* medför, omfattas inte av det aktuella lagstiftningsärendet. Syftet med bonusbegränsningen är dock att minska risken för att bonuserbjudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt. När det gäller risken för att spelare väljer att hoppa mellan spelbolag har bolagen ett stort ansvar för att säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det.

Lagförslag

Förslaget medför införandet av 14 kap. 9 § andra stycket spellagen.

12 Lagen om anordnande av visst automatspel ska upphävas

Regeringens förslag: Lagen om anordnande av visst automatspel ska upphävas.

Anordnare av förströelsespel, dvs. sådana automatspel där spelandet sker endast för nöjes skull, ska omfattas av skyldigheten att använda kassaregister.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget att lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) ska upphävas. Det gäller bl.a. *Bodens kommun, Borås kommun, Domstolsverket, Kungälv kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Skellefteå kommun, Sverok och Tekniska museet*. De flesta av dessa påpekar att den tekniska utvecklingen har gjort att lagen spelat ut sin roll. *Socialstyrelsen* delar bedömningen att den risk kopplad till anordnande av automatspel som kan tänkas kvarstå främst är risken för att spelautomaterna används för att tillhandahålla otillåtet spel om pengar. Enligt *Spelinspektionen* ger bestämmelserna i spellagen de möjligheter som behövs för att motverka att otillåtet spel om pengar sker på spelautomater. Myndigheten anser däremot att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om undantag från kravet på licens för sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Eftersom ett frispel kan bedömas ha ett värde i pengar motsvarande vad det kostar att köpa ett nytt spel menar myndigheten att det inte kan uteslutas att vissa spel som i dag omfattas av automatspelslagen skulle kräva licens om lagen upphävs.

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget om att anordnare av förströelsespel ska omfattas av skyldigheten att använda kassaregister. *Stockholms kommun* menar att det inte längre finns något

godtagbart skäl för att anordnare av spel på förströelseautomater ska undantas från skyldigheten. *Ålands penningautomatförening (Paf)* ifrågasätter däremot att sådana anordnare ska omfattas av skyldigheten att använda kassaregister. Föreningen menar att ett sådant krav är oproportionerligt, eftersom varje automat i så fall måste utrustas med registreringsutrustning.

Skälen för regeringens förslag

Förströelsespel bör inte längre vara tillståndspliktigt

Automatspelslagen reglerar anordnande av s.k. förströelsespel, såsom flipperspel, tv-spel och datorspel, där spelandet sker endast för nöjes skull. Lagens tillämpningsområde omfattar sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen tillämpas också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde (1 § automatspelslagen). Spel om pengar och andra vinster med ett värde i pengar regleras i spellagen.

Automatspelslagen är en social skyddslagstiftning med det övergripande syftet att motverka uppkomsten av olämpliga ungdomsmiljöer i samband med anordnande av förströelsespel, samt att förhindra illegalt spel om pengar (se prop. 2004/05:3 s. 12). Enligt lagen är anordnande av spel på förströelsespelsautomater och uppställande av sådana spelautomater som huvudregel tillståndspliktigt (3 § automatspelslagen). Anledningen till att tillståndsplikten infördes var att olämpliga ungdomsmiljöer hade uppkommit i spelhallar där spel på flipperspel och liknande automatspel bedrevs. Oron avsåg bl.a. risken för att spelhallarna skulle bli tillhåll för personer med sociala problem, vilka skulle komma att utöva dåligt inflytande på ungdomar, samt förekomsten av handel med alkohol och narkotika i spelhallarna. Även spelandet i sig ansågs problematiskt, eftersom det befarsades kunna skapa ett pengabehov, som i sin tur skulle kunna utlösa viss kriminalitet, såsom snatteri och häleri (prop. 1981/82:203 s. 9 och 10).

Under de decennier som gått sedan automatspelslagen infördes har barn och ungas spelvanor genomgått stora förändringar. Datorspelande är för många ett stort fritidsintresse. Många har också tillgång till spelutrustning i hemmet, i skolan, på fritids och på andra offentliga platser i samhället, t.ex. på biblioteken. Den typ av automatspelshallar som var skälet till att automatspelslagen infördes finns numera endast på ett fåtal platser i Sverige. Spelen riktar sig till en bred och allmän publik, såväl äldre som yngre. I många fall handlar det om arrangemang där barn och vuxna förväntas delta i spelet tillsammans. Det skyddsbehov som automatspelslagen avser att tillgodose finns därmed inte längre, i vart fall inte i en sådan utsträckning att det ensamt kan motivera ett krav på tillstånd för anordnande av spel av det aktuella slaget.

Liksom bl.a. *Socialstyrelsen* konstaterar är den risk kopplad till anordnande av automatspel som kan tänkas kvarstå främst risken för att spelautomaterna används för att tillhandahålla otillåtet spel om pengar. Vad gäller denna eventuella risk så instämmer regeringen i *Spelinspektionens* bedömning att bestämmelserna i spellagen ger de möjligheter som behövs för att motverka att otillåtet spel om pengar sker på spelautomater. Myndigheten har bl.a. rätt att genom vitesförelägganden begära in upplysningar

från verksamheter i syfte att bedöma om dessa tillhandahåller spel om pengar (prop. 2017/18:220 s. 206). Skulle det längre fram visa sig att det trots spellagens tillsynsbestämmelser finns behov av ytterligare befogenheter för tillsynsmyndigheten i detta avseende finns det inget hinder mot att införa sådana möjligheter i den lagen. Det finns därför inte något skäl att behålla tillståndskravet för verksamhet med förströelsespelsautomater i syfte att möjliggöra tillsyn av otillåtet spel om pengar. Det finns inte heller skäl att ersätta tillståndsplikten med en mindre ingripande anmälningsplikt.

Mot denna bakgrund bör således anordnande av sådant automatspel som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten inte omfattas av tillståndsplikt, anmälningsplikt eller annan form av offentligt godkännande avseende själva spelverksamheten. Automatspelslagen bör därför, i likhet med vad samtliga remissinstanser anser, upphävas.

Följändringar i andra författningar

I 1 kap. 5 § andra stycket spellagen anges att spellagen inte är tillämplig på automatspel som omfattas av automatspelslagen. Med anledning av att automatspelslagen föreslås upphävas bör även denna reglering upphöra att gälla.

En vinst i form av ett frispel på en automat kan visserligen ha ett värde för spelaren, på så sätt att det förhöjer och förlänger spelupplevelsen. Frispelet torde dock knappast gå att omsätta i pengar eller annan ersättning med ett värde i pengar. Spel på förströelsespelsautomater får därför anses falla utanför spellagens tillämpningsområde. Enligt regeringen finns det därför inte, såsom *Spelinspektionen* anser, behov av ett uttryckligt undantag från spellagen för sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten.

Anordnare av förströelsespel ska omfattas av skyldigheten att använda kassaregister

Enligt 39 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, är den som i näringsverksamhet säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort skyldig att använda kassaregister. Syftet med regleringen är att förhindra skatteundandragande och skydda seriösa företagare från illojal konkurrens från företagare som undandrar sig skatt. För vissa verksamheter har kravet på kassaregister bedömts som mindre lämpligt eller oproportionerligt i förhållande till verksamhetens karaktär eller omfattning. Det har därför i 39 kap. 5 § SFL införts undantag från skyldigheten att använda kassaregister för bl.a. den som bara i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort, den som anordnar automatspel enligt automatspelslagen eller den som tillhandahåller automatspel enligt spellagen. I fråga om undantaget för spelautomater gjordes bedömningen att det för sådana automater med erforderliga tillstånd inte är realistiskt att ställa krav på registreringsutrustning på varje spelautomat (prop. 2006/07:105 s. 40).

Förutom de i 39 kap. 5 § SFL angivna undantagen finns även en möjlighet för Skatteverket att enligt 39 kap. 9 § samma lag besluta om undantag i enskilda fall, om behovet av tillförlitligt underlag för skattekontroll kan

tillgodoses på annat sätt eller om en viss skyldighet är oskälig. Ett sådant beslut om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister får förenas med villkor.

I samband med att automatspelslagen upphävs upphör samhällets kontroll av sådan verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Förekomsten av erforderliga tillstånd kan därför inte längre i sig motivera ett undantag från skyldigheten att använda kassaregister. Vidare sker betalningen för spelet numera ofta i separata kassor i form av t.ex. en inträdesavgift till spelhallen, en avgift för viss speltid eller köp av polletter som kan användas i automater i stället för mynt. Skyldigheten att använda kassaregister innebär således inte nödvändigtvis att varje enskild spelautomat måste ha registreringsutrustning. I de fall betalning sker på annat sätt än i automaten är det i stället rimligt att kräva att anordnaren av spelet använder kassaregister. Detsamma får anses gälla för de anordnare som redan har installerat en sådan teknisk utrustning i automaten som möjliggör betalning via t.ex. Swish eller något annat elektroniskt betalningssystem och som kan kommunicera med ett kassaregister.

För de anordnare som fortfarande använder spelautomater där betalningen sker genom att mynt stoppas i automaten skulle ett krav på kassaregister även i fortsättningen kunna framstå som oproportionerligt betungande. Mot bakgrund av att detta betalsätt har minskat betydligt de senaste åren och sannolikt kommer att fortsätta minska framöver, samt då det är fråga om förhållandevis få aktörer, bör förekomsten av myntautomater dock inte ensamt motivera ett generellt undantag för anordnare av förströelsespel. I det fall det är befogat finns det, som nämns ovan, i stället en möjlighet för Skatteverket att medge undantag enligt 39 kap. 9 § SFL. Det blir då myndigheten som i varje enskilt fall får avgöra om det finns förutsättningar för undantag enligt denna bestämmelse.

Mot denna bakgrund gör regeringen, i motsats till *Paf*, bedömningen att anordnare av spel på förströelsespelsautomater fortsättningsvis bör omfattas av skyldigheten att använda kassaregister.

Lagförslag

Förslagen medför upphävande av automatspelslagen och ändringar i 1 kap. 5 § spellagen och 39 kap. 5 § SFL.

13 Spel på fartyg i internationell trafik

13.1 Överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel bör sägas upp

Regeringens förslag: Överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland ska sägas upp.

Spellagens tillämpningsområde ska omfatta spel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över förslaget att överenskommelsen mellan Sverige och Finland ska sägas upp. Remissutfallet är blandat. Några remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Sjöfartsverket*, *Skatteverket*, *Spelinspektionen* och *Transportstyrelsen*.

Två remissinstanser, *Föreningen Svensk sjöfart* och *Ålands penningautomatförening (Paf)*, avstyrker förslaget. De menar att det skulle uppkomma svårigheter om överenskommelsen upphävs utan ytterligare reglering, bl.a. eftersom det finns en lagkonflikt mellan å ena sidan svensk lag och å andra sidan åländsk eller finsk respektive estnisk lag dels vad gäller krav på speltillstånd, dels vad gäller beskattning. Enligt Svensk sjöfart bör överenskommelsen inte sägas upp innan länderna har enats om vilka tekniska och operationella krav som ska gälla för tillhandahållandet av spel ombord på fartyg i trafik mellan länderna. Paf menar att den lagkonfliktproblematik som skulle uppstå om överenskommelsen sägs upp skulle skapa problem inte bara för speloperatörer och rederier utan även för resenärerna eftersom förutsättningarna för att tillhandahålla spel ombord skulle försvåras avsevärt. Enligt föreningen bidrar överenskommelsen vidare till att upprätthålla konsumentskyddet för spelarna genom att samma insats- och vinstnivåer gäller under hela överfarten. Om överenskommelsen sägs upp skulle speloperatörer och rederier enligt föreningen bli föremål för en rad krav som i praktiken skulle vara i det närmaste omöjliga att följa, såsom byte av insats- och vinstnivåer i enlighet med respektive lands lagstiftning samt en kassaavstämning mitt ute på havet när landsgränsen passeras för att kunna betala skatt på korrekt underlag. Vidare innebär en uppsägning av överenskommelsen enligt föreningen en uppenbar risk för dubbelbeskattning.

Skälen för regeringens förslag

Överenskommelsen om automatspel mellan Sverige och Finland

I samband med att spel på s.k. enarmade banditer förbjöds den 1 januari 1979 tillkom en konvention mellan Sverige och Finland som tillät visst automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan länderna (se prop. 1978/79:20, bet. 1978/79:NU11, rskr. 1978/79:45, fortsättningsvis benämnd överenskommelsen). Syftet med överenskommelsen är att begränsa anordnandet av automatspel på internationellt vatten, samtidigt som Sverige tillåter visst spel på svenskt vatten. Enligt överenskommelsen ska automatspel som anordnas med tillstånd från finska myndigheter tillåtas även i Sverige och vice versa. Vidare regleras högsta tillåtna antal spelautomater per fartyg samt insats- och vinstnivåer. Parterna förbinder sig också att inte ta ut skatt eller avgift för sådant spel som anordnas inom dess territorium på fartyg som inte är registrerade (flaggade) hos parten. Överenskommelsen kan sägas upp av en av de fördragsslutande parterna på diplomatisk väg och upphör då att gälla sex månader efter det att uppsägningen har skett. Överenskommelsen är publicerad i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1979:40) och har ändrats vid några tillfällen fram till år 2002 (SÖ 1981:67, 1985:51, 1991:7, 1997:7 och 2002:2).

Förhållandet mellan överenskommelsen och den svenska spelregleringen

Huvudregeln i spellagen är att allt spel som tillhandahålls på svenskt territorium och på svenska fartyg, oavsett var fartygen befinner sig, omfattas av kravet på svensk spellicens. Överenskommelsen har beaktats i spellagen på så sätt att bestämmelserna i den har getts företräde framför regleringen i spellagen (1 kap. 4 § spellagen). Det innebär bl.a. att automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland som tillhandahålls med finskt tillstånd är undantaget från kravet på svensk spellicens.

När det gäller regleringen på skatteområdet finns bestämmelser om spel­skatt i lagen (2018:1139) om skatt på spel. I 1 § lagen om skatt på spel anges bl.a. att spelskatt ska betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som tillhandahålls av en licenshavare enligt spellagen. Eftersom det endast är spelföretag med licens enligt spellagen som är skattskyldiga, behöver ett spelföretag med finskt tillstånd inte betala svensk spelskatt för sådant automatspel som omfattas av det finska tillståndet. Något särskilt undantag för spel som omfattas av överenskommelsen, motsvarande det som finns i 1 kap. 4 § spellagen, har dock inte förts in i lagen om skatt på spel.

Skillnader i insats- och vinstnivåer

Bestämmelser om insats- och vinstnivåer finns i 8 kap. spelförordningen. I förordningen anges bl.a. att en insats får uppgå till högst 1/4 000 prisbasbelopp för varje vinstmöjlighet samt att en vinst får uppgå till högst 1/200 prisbasbelopp för varje vinstmöjlighet. På varje fartyg får det dock finnas högst tio spelautomater där värdet av vinsten för varje vinstmöjlighet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp (8 kap. 10 § spelförordningen).

Motsvarande reglering finns i artikel 3 i överenskommelsen. Enligt artikel 3 b och c får en insats uppgå till högst två euro eller tio svenska kronor och en spelvinst till 40 euro eller 200 svenska kronor. För högst tio spelautomater per fartyg får dock högsta vinsten uppgå till 200 euro eller 1 000 svenska kronor. Det innebär att olika nivåer gäller beroende på vilken valuta som används i spelet och att spelföretag som omfattas av överenskommelsen har rätt att erbjuda insats- och vinstnivåer som skiljer sig från nivåerna i spelförordningen.

Överenskommelsen bör sägas upp

Den svenska spelregleringen ska som utgångspunkt vara heltäckande och omfatta allt spel som tillhandahålls på svenskt territorium och på svenska fartyg, även om dessa är i internationell trafik. En annan viktig utgångspunkt är att förutsättningarna för att tillhandahålla kommersiellt spel ska vara likvärdiga för samtliga spelföretag på den svenska spelmarknaden. Detta synsätt präglar även skattelagstiftningen på området där den tidigare schablonbeskattningen av visst kasinospel numera har upphört och ersatts med en enhetlig spelskatt på 18 procent oavsett spel­form (prop. 2017/18:220 s. 243). Undantaget från kravet på svensk spellicens i överenskommelsen, och den skattebefrielse som följer av det, innebär emellertid en omotiverad särbehandling av vissa spelföretag.

I likhet med vad som gäller för övriga spelföretag på den svenska marknaden för spel på fartyg i internationell trafik bör det enligt regeringen inte ha någon betydelse om spelföretaget har tillstånd att tillhandahålla spel i

ett annat land. Dessutom är behovet av en spelreglering på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland för svenskt vidkommande numera väl tillgodosett genom spellagen. Den lösning som bäst tillgodoser behovet av en heltäckande och enhetlig spellagstiftning är därför att låta allt spel på svenskt territorium omfattas av spellagen. Vad *Föreningen Svensk sjöfart* och *Paf* anför om att länderna i vissa avseenden har olika regler om spel och beskattning av spel bedöms inte utgöra tillräckliga skäl för att behålla överenskommelsen. Regeringen bedömer inte heller att dessa frågor måste särregleras i spellagen. Någon motsvarande särreglering finns inte heller för övriga grannländer trots att regelverken skiljer sig åt i vissa avseenden och det har inte framkommit något som tyder på att dessa skillnader inte skulle vara möjliga att hantera. Överenskommelsen bör därför, liksom bl.a. *Sjöfartsverket*, *Skatteverket*, *Spelinspektionen* och *Transportstyrelsen* anser, sägas upp.

Förfarandet för uppsägning av överenskommelsen

Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås som huvudregel av regeringen (10 kap. 1 § regeringsformen). Om en sådan internationell överenskommelse förutsätter att en lag ändras krävs dock riksdagens godkännande innan regeringen får ingå överenskommelsen (10 kap. 3 § första stycket 1 regeringsformen). Motsvarande förfarande gäller även vid uppsägning eller ändring av en internationell överenskommelse (10 kap. 5 § regeringsformen).

Eftersom överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel har inkorporerats i svensk rätt genom bestämmelsen i 1 kap. 4 § spellagen, krävs riksdagens godkännande innan regeringen får besluta att Sverige ska säga upp överenskommelsen. Av artikel 7 i överenskommelsen följer att uppsägning därefter ska ske på diplomatisk väg genom skriftväxling. Överenskommelsen upphör då att gälla sex månader efter uppsägningen.

Följändringar i spellagen

I 1 kap. 4 § spellagen finns en regel som anger att bestämmelserna i överenskommelsen ska gälla för sådant spel som omfattas av densamma. I samband med att överenskommelsen upphör att gälla, upphör även behovet av denna bestämmelse. Bestämmelsen bör därför upphävas.

Det bedöms i övrigt inte finnas något behov av kompletterande eller ändrade bestämmelser i det nationella regelverket med anledning av att överenskommelsen upphör att gälla.

Lagförslag

Förslagen medför upphävande av 1 kap. 4 § spellagen och en följändring i 1 kap. 2 § spellagen.

13.2 Undantag för spel ombord på fartyg i oskadlig genomfart

Regeringens förslag: Spellagen ska inte tillämpas på spel ombord på utländska fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart på svenskt territorialhav.

Departementspromemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. I promemorian hänvisar den föreslagna bestämmelsen enbart till artikel 17 i havsrättskonventionen.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig särskilt över förslaget om spel ombord på fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart, bl.a. *Sjöfartsverket* och *Spelinspektionen*, tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Föreningen Svensk sjöfart* och *Transportstyrelsen* delar bedömningen i departementspromemorian om att den föreslagna ändringen säkerställer att lagstiftningens innehåll ligger i linje med havsrättskonventionens regler om rätten till oskadlig genomfart. Dessa menar dock att det föreslagna undantaget kan uppfattas som begränsande i sin formulering vad gäller oskadlig genomfart genom att hänvisningen i den föreslagna bestämmelsen bara sker till konventionens artikel 17. Enligt dessa bör det antingen införas en mer generell skrivning beträffande när fartyg på oskadlig genomfart ska vara undantagna eller att hänvisningen görs till hela 3 kap. i konventionen.

Skälen för regeringens förslag

Undantag för spel ombord på fartyg i oskadlig genomfart

Spellagen är tillämplig på spel som tillhandahålls i Sverige, dvs. spel som tillhandahålls på svenskt territorium både på land och till sjöss (1 kap. 2 § spellagen). Lagen är även tillämplig på spel som tillhandahålls på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett var fartyget befinner sig. Lagen är dock inte tillämplig på spel som tillhandahålls på utländska luftfartyg som flyger över svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats (1 kap. 3 § spellagen).

I 10 kap. spellagen finns bestämmelser om spel på fartyg i internationell trafik. Licens för spel på fartyg i internationell trafik får omfatta spel på penning- och värdeautomater samt kasinospel som inte sker online eller på ett kasino (10 kap. 1 § spellagen). Tillstånd till innehav av spelautomater får ges till den som har yrkesmässig befattning med sådana automater samt uppfyller kraven på lämplighet m.m. i 4 kap. 1–3 §§ spellagen (11 kap. 8 § spellagen). Den som har licens för ett visst automatspel behöver dock inte ha tillstånd till innehav för de automater som omfattas av licensen (11 kap. 7 § andra stycket 1 spellagen).

Förenta nationernas havsrättskonvention (havsrättskonventionen) undertecknades i Montego Bay, Jamaica, den 10 december 1982 och trädde i kraft den 16 november 1994. Konventionen har hittills tillträtts av 167 stater och av Europeiska unionen. Sverige ratificerade konventionen 1996 (prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271). Konventionen trädde för Sveriges del i kraft den 25 juli 1996 (SÖ 2000:1). Havsrättskonventionen reglerar bl.a. sjöterritoriets omfattning, vilka och

hur stora maritima zoner en kuststat får inrätta samt vilka regler som gäller inom respektive havsområde. Utgångspunkten i konventionen är att varje kuststat utövar jurisdiktion inom sitt sjöterritorium. Om inte annat följer av konventionen har dock ett utländskt fartyg alltid rätt till s.k. oskadlig genomfart av kuststatens territorialhav (artikel 17). Med genomfart avses färd genom territorialhavet i syfte att passera detta hav utan att inlöpa till inre vatten eller anlöpa en redd eller hamnanläggning utanför inre vatten eller i syfte att inlöpa till eller gå till havs från inre vatten eller anlöpa eller lämna sådan redd eller hamnanläggning. Genomfarten ska vidare vara oavbruten och skyndsam. Fartyget får endast stoppa och ankra om det hänger samman med fartygets normala framförande eller om det är nödvändigt på grund av force majeure eller nöd eller för att bistå personer, fartyg eller luftfartyg som är i fara eller nöd (artikel 18).

Rätten till oskadlig genomfart får endast regleras i den utsträckning som följer av havsrättskonventionen. Nationell lagstiftning som rör rätten till oskadlig genomfart får enligt konventionen endast avse frågor som rör sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjöss, skydd för hjälpmedel och anordningar för navigering samt andra anordningar och installationer, skydd för kablar och rörledningar, bevarande av havets levande tillgångar, förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar på fiskets område, bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav, marinvetenskaplig forskning och hydrografisk kartläggning, förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård (artikel 21). Kuststaten får inte, förutom med stöd av konventionen, hindra utländska fartygs oskadliga genomfart. Kuststaten får framför allt inte, vid tillämpningen av konventionen eller av lagar eller andra författningar som har antagits med stöd av konventionen, ställa sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks eller formellt eller faktiskt diskriminera någon stats fartyg eller fartyg som fraktar last till eller från någon stat eller för dess räkning (artikel 24).

Så som spellagen är utformad gäller lagen för spel som tillhandahålls på utländska fartyg på svenskt territorium även när fartyget åtnjuter rätten till oskadlig genomfart av territorialhavet. Eftersom konventionsstaternas rätt att anta nationell lagstiftning som berör rätten till oskadlig genomfart inte omfattar frågan om spel om pengar eller pengars värde, uppkommer således en konflikt mellan svensk lagstiftning och havsrättskonventionen. Det finns därför skäl att, såsom bl.a. *Sjöfartsverket* och *Spelinspektionen* anser, undanta spel som tillhandahålls på fartyg i oskadlig genomfart från spelagens tillämpningsområde. Ett fartyg som framförs under utländsk flagg, och som endast tillhandahåller spel på svenskt territorium i samband med oskadlig genomfart, kan inte heller anses rikta sig till svenska konsumenter eller vara en del av den svenska spelmarknaden. I likhet med vad som gäller för luftfartyg som passerar svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats bör fartyg på motsvarande sätt därför kunna undantas från spelagens tillämpningsområde utan att det innebär något avsteg från målsättningen att spelregleringen ska vara heltäckande.

Sammantaget gör regeringen således bedömningen att spel som tillhandahålls på utländska fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart i enlighet med havsrättskonventionen ska undantas från spelagens tillämpnings-

område. Det föreslagna undantaget bör vidare inte begränsas till att enbart hänvisa till artikel 17 i havsrättskonventionen. Artikel 17 i konventionen anger visserligen den grundläggande rätten till oskadlig genomfart. Denna artikel kompletteras dock genom övriga artiklar i 3 kap. i konventionen, t.ex. anger artikel 18 vad som avses med genomfart och artikel 19 vad som avses med oskadlig genomfart. I likhet med vad *Föreningen Svensk sjöfart* och *Transportstyrelsen* anser bör därför det aktuella undantaget hänvisa till hela 3 kap. i konventionen.

Lagförslag

Förslaget medför ändringar i 1 kap. 3 § andra stycket spellagen.

13.3 Svenskt speldeltagande i lagen om skatt på spel

Regeringens förslag: En definition av svenskt speldeltagande ska införas i lagen om skatt på spel. Med svenskt speldeltagande ska det avses deltagande i dels onlinespel när spelaren är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige, dels annat spel än onlinespel när spelet tillhandahålls på svenskt territorium.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del, bl.a. *Sjöfartsverket*, *Skatteverket* och *Spelinspektionen*, tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Föreningen Svensk sjöfart* menar att förslaget har särskilt stor betydelse eftersom det tydliggörs vad som gäller för beskattning av inkomster från spel ombord på fartyg i internationell trafik och i vilket geografiskt område som den svenska lagstiftningen ska tillämpas. Den föreslagna definitionen innebär enligt föreningen dessutom att konflikten mellan havsrättskonventionen och den svenska spellagstiftningen undanröjs samt en skattemässig konkurrensneutralitet mellan olika aktörer oavsett flagg på fartyget.

Skälen för regeringens förslag

Svenskt speldeltagande i lagen om skatt på spel

Enligt lagen om skatt på spel ska licenshavare betala spelskatt med 18 procent av den månatliga behållningen från licenspliktiga spel som omfattas av lagen. Vid bestämmande av behållningen ska endast insatser och utbetalningar som hänför sig till det svenska speldeltagandet beaktas. Vilka spel som ska leda till beskattning, och vilket belopp som ska betalas, är således beroende av vilka spel som är licenspliktiga enligt spellagen och vad som utgör svenskt speldeltagande.

I syfte att undvika en konflikt mellan svensk spellagstiftning och havsrättskonventionen föreslås i avsnitt 13.2 ovan att spellagen inte ska tillämpas på spel som tillhandahålls på utländska fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart på svenskt territorium. Eftersom spel som tillhandahålls under sådan genomfart därmed inte omfattas av licensplikt kommer spelet inte heller omfattas av lagen om skatt på spel.

Spel kan emellertid tillhandahållas på ett fartyg både vid tillfällen när spelet inte är licenspliktigt och vid tillfällen när licensplikt finns. Så är t.ex. fallet när spel inte enbart tillhandahålls medan det utländska fartyget befinner sig i oskadlig genomfart utan även vid andra tillfällen när fartyget befinner sig på svenskt territorium. Ett annat exempel är när spel tillhandahålls på ett utländskt fartyg på svenskt territorium under en del av resan och på internationellt vatten under en annan del av resan. I de fall licensierat spel har tillhandahållits av en licenshavare ska spelskatt betalas för behållningen för varje kalendermånad som avser sådant spel som omfattas av lagen om skatt på spel.

Bestämmelser om beräkningen av behållningen finns i 7 § lagen om skatt på spel. Av andra stycket i nämnda paragraf framgår att vid bestämmandet av behållningen för spelet ska endast insatser och utbetalningar som hänför sig till det svenska speldeltagandet beaktas. För närvarande innehåller lagen ingen definition av vad som avses med svenskt speldeltagande, vilket kan väcka frågor om dels hur behållningen ska beräknas vid spel under gränsöverskridande resor, dels lagens förhållande till havsrättskonventionen.

För att säkerställa att insatser och utbetalningar som hänför sig till deltagande i fysiska spel som tillhandahålls utanför svenskt territorium inte ska beaktas vid bestämmandet av behållningen för spelet föreslår regeringen, i likhet med vad bl.a. *Sjöfartsverket*, *Skatteverket* och *Spelinspektionen* anser, att det i lagen om skatt på spel ska införas en definition av svenskt speldeltagande. Av definitionen ska framgå att deltagande i annat spel än onlinespel endast ska anses utgöra svenskt speldeltagande när spelet tillhandahålls på svenskt territorium. Deltagande i spel på fysiska spelplatser under gränsöverskridande resor bör därmed inte kunna anses som svenskt speldeltagande när spelet sker i Sveriges ekonomiska zon. Förslaget säkerställer därigenom att beräkningen av underlaget för skatten inte kommer i konflikt med havsrättskonventionen.

Den föreslagna definitionen omfattar även fysiska spel som tillhandahålls på en stationär plats på svenskt territorium, men är inte avsedd att medföra någon förändring av beräkningen av behållningen för sådana spel. I fråga om fysiska spel som tillhandahålls på svenskt territorium bör det även i fortsättningen sakna betydelse för beskattningen om spelaren är bosatt i Sverige eller endast vistas här tillfälligt. Det avgörande för om det rör sig om svenskt speldeltagande är i stället om spelet tillhandahålls på en fysisk plats på svenskt territorium.

En definition av vad som avses med svenskt speldeltagande bör även reglera vad som avses med svenskt speldeltagande vid deltagande i onlinespel. Av förarbetena till lagen om skatt på spel framgår att vid onlinespel rör det sig om svenskt speldeltagande om spelaren är bosatt i Sverige eller stadigvarande vistas här, oavsett var spelaren befinner sig fysiskt (prop. 2017/18:220 s. 364). Det innebär att om spelaren t.ex. tillfälligt är på resa utomlands så utgör det ändå svenskt speldeltagande. Definitionen av svenskt speldeltagande föreslås därför innehålla en reglering med sådan innebörd. Förslaget är dock inte avsett att medföra någon förändring i sak i denna del.

14 Vissa mindre justeringar av spellagen

Regeringens förslag: Ett förtydligande ska göras i bestämmelsen om spelmyndighetens ingripanden på grund av att en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen så att det klart framgår att skyldigheten att ingripa mot en licenshavare omfattar samtliga fall då licenshavaren inte uppfyller förutsättningarna för licens.

Spellagens bestämmelse om placeringen av en licenshavares spelsystem ska ändras så att det klart framgår att licens endast får ges om licenshavaren säkerställt att spelmyndigheten kan kontrollera att utrustningen uppfyller föreskrivna krav.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på registrering av spelare som deltar i lotteri för viss tid, s.k. prenumerationslotterier.

I övrigt ska vissa rättelser och redaktionella ändringar göras i spellagen.

Departementspromemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. I förhållande till departementspromemorian föreslår regeringen även vissa ytterligare redaktionella ändringar.

Remissinstanserna: Endast två remissinstanser yttrar sig över förslagen om vissa mindre justeringar av spellagen. *Spelinspektionen* tillstyrker förslagen. *Branschföreningen för onlinespel (BOS)* avstyrker förslaget om undantag för krav på kundregistrering för prenumerationslotterier. Enligt föreningen finns det inga riskfria spelformer vare sig ur ett konsumentskyddsperspektiv eller ur ett penningtvättsperspektiv.

Skälen för regeringens förslag

Förtydligande av skyldigheten att ingripa på grund av att en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen

I spellagen ställs ett antal olika krav på spelverksamheten som licenshavaren är skyldig att uppfylla för att licenspliktigt spel ska få bedrivas. I de flesta bestämmelser anges endast att licenshavaren är skyldig att vidta en viss åtgärd eller att spelverksamheten ska bedrivas på ett visst sätt. Så är t.ex. fallet med bestämmelserna i 5 kap. 3–6 §§ spellagen, där kraven för att få bedriva spel på kasinon, dvs. en särskild lokal för kasinospel (se 2 kap. 3 § 7 spellagen), regleras.

Vissa bestämmelser som innehåller krav på spelverksamheten har i stället formulerats som förutsättningar för att licens ska få beviljas. Ett exempel på denna lagstiftningsteknik är bestämmelsen i 5 kap. 7 § spellagen, enligt vilken licens att tillhandahålla värdeautomater på andra platser än på ett kasino får ges om vissa i paragrafen uppräknade förutsättningar är uppfyllda. I denna och i övriga bestämmelser med liknande utformning tar majoriteten av kraven som ställs tydligt sikte på spelets bedrivande (se t.ex.

6 kap. 3 och 5 §§ samt 9 kap. 2, 3 och 5 §§ spellagen). Avsikten med dessa krav är således att de ska gälla under hela licenstiden och inte bara vid tidpunkten för ansökan om licens.

Detta är även utgångspunkten för regleringen av Spelinspektionens skyldighet att ingripa mot överträdelser av spellagen. I 18 kap. 12 § första stycket spellagen anges nämligen att om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning.

Formuleringen ”förutsättningar för licens enligt 4 kap. 1–3 §§” fanns inte med i det författningsförslag som lämnades i betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30). Bestämmelsens lydelse justerades dock under beredningen i Regeringskansliet för att tydliggöra att licenshavarens skyldigheter under licenstiden inte bara omfattar sådana krav som har med spelets bedrivande att göra, utan även sådana krav som avser licenshavarens personliga egenskaper (prop. 2017/18:220 s. 201, 339 och 340).

Det har emellertid framkommit, bl.a. genom utformningen av Spelinspektionens licensbeslut, att hänvisningen till 4 kap. 1–3 §§ spellagen skulle kunna missförstås som en inskränkning av bestämmelsens tillämpningsområde i förhållande till de krav som formulerats som förutsättningar för licens (se t.ex. 5 kap. 7 § spellagen), till att endast omfatta kraven i de omnämnda paragraferna. Mot bakgrund av de höga krav på tydlighet som måste ställas på tillsynsbestämmelser i allmänhet bör därför hänvisningen till 4 kap. 1–3 §§ utgå. Genom förtydligandet klargörs att skyldigheten att ingripa aktualiseras i samtliga fall då förutsättningarna för licens inte längre är uppfyllda.

Ändring av spellagens bestämmelse om placeringen av en licenshavares spelsystem

Spelare ska kunna utgå från att de spel som tillhandahålls är säkra och att de inte kan manipuleras. I spellagen ställs därför krav på att licenshavarens spelsystem ska uppfylla föreskrivna tekniska krav och att uppfyllelsen av dessa krav ska verifieras av ett ackrediterat organ. För att säkerställa att Spelinspektionen på ett tillfredsställande sätt kan kontrollera spelsystemen är huvudregeln enligt 16 kap. 2 § första stycket spellagen att en licenshavarens spelsystem ska vara placerat i Sverige. Spelinspektionen får dock enligt andra stycket i samma paragraf medge undantag från denna regel. Sådana undantag kan medges om tillsynen i stället kan utföras antingen av en myndighet i licenshavarens etableringsland som Spelinspektionen har ingått avtal med eller om licenshavaren kan ge Spelinspektionen möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll genom fjärråtkomst eller liknande. Spelinspektionen har ingått avtal om sådant samarbete med spelmyndigheter i några andra länder. Myndigheten har vidare genom licensbeslut meddelat undantag från huvudregeln i samtliga fall när det har bevägrats.

Syftet med regleringen i 16 kap. 2 § spellagen är att säkerställa att Spelinspektionen kan genomföra en tillfredsställande kontroll av en licenshavarens spelsystem. För att tydliggöra detta syfte bör undantagsregleringen

utgå och de olika metoderna för att säkerställa Spelinspektionens kontrollmöjligheter i stället omformuleras till alternativa förutsättningar för att tilldela en licens. Detta innebär att Spelinspektionen inte längre kommer att behöva besluta om undantag från kravet på att spelutrustningen ska vara placerad i Sverige och bedöms därmed medföra ett något enklare förfarande hos myndigheten. *Spelinspektionen*, som är den enda remissinstans som yttrar sig i denna del, tillstyrker förslaget. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande reglering, bör Spelinspektionen även i fortsättningen i samband med prövningen av en licens ta ställning till om en tillfredsställande kontroll är säkerställd.

Utvidgad rätt att meddela föreskrifter om undantag från registrering och kontroll av en spelares identitet

I 12 kap. spellagen finns bestämmelser om registrering av spelare. Enligt huvudregeln i 12 kap. 1 § ska en licenshavare registrera den som vill delta i spel. Vid registreringen ska spelaren enligt 12 kap. 2 § uppge namn, adress och personnummer eller motsvarande. Licenshavaren ska även kontrollera spelarens identitet på ett betryggande sätt genom en tillförlitlig elektronisk identifiering eller motsvarande. Syftet med bestämmelserna är att licenshavaren ska kunna upprätthålla lagstadgade åldersgränser samt att fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet ska kunna motverkas och förhindras (prop. 2017/18:220 s. 140).

Krav på registrering har, med hänsyn till penningtvätsreglerna, även ansetts nödvändigt när det gäller köp av lotter för viss tid, s.k. prenumerationslotterier. För spelare som deltar i ett prenumerationslotteri finns därför en särskild bestämmelse om registrering i 12 kap. 3 § spellagen. I likhet med vad som gäller för annat spel, ska deltagare i sådana lotterier registreras med namn, adress och personnummer eller motsvarande. Mot bakgrund av de låga belopp som sådant spel omfattar, och eftersom lotterna sänds till spelarens folkbokföringsadress, har det dock inte ansetts nödvändigt med ett särskilt krav på betryggande identifiering av spelarens identitet.

Enligt 21 kap. 11 § spellagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från registrering enligt 12 kap. 1 § spellagen och om hur kontrollerna av en spelares identitet enligt 12 kap. 2 och 4 §§ spellagen ska göras. Utgångspunkten är att undantag endast bör 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). Någon möjlighet att undanta prenumerationslotterier från registreringskravet finns inte.

Mot bakgrund av att prenumerationslotterier som regel omfattar låga belopp och även i övrigt har många likheter med fysiska lotter anser regeringen, till skillnad mot *BOS*, att möjligheten att föreskriva om undantag från registrering även bör omfatta sådana lotterier. Det innebär att möjligheten att föreskriva undantag från registrering kommer att omfatta alla spel enligt spellagen. Bemyndigandena i 21 kap. 11 § spellagen ska därför ändras till att även omfatta registrering av spelare som deltar i lotteri för viss tid enligt 12 kap. 3 § spellagen.

Övriga rättelser och redaktionella ändringar i spellagen

Enligt 6 kap. 11 § spellagen är det vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av den juridiska personen, såvida inte utrustningen är försedd med en slumpgenerator eller ett elektroniskt minne. Lagtexten justerades med anledning av synpunkter från Lagrådet. I samband med det kom en felaktig dubbel negation att föras in i bestämmelsen. Den korrekta innebörden framgår dock av författningskommentaren till bestämmelsen. Där anges att fysiska förhandsdragna lotter i vissa fall får tillhandahållas genom att spelaren själv sköter den tekniska utrustningen under förutsättning att den inte är försedd med slumpgenerator eller elektroniskt minne (prop. 2017/18:220 s. 309). För att den innebörden ska framgå av lagtexten bör bestämmelsen justeras.

Av 18 kap. 2 § spellagen framgår att spelmyndigheten har tillsyn över att spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt samma lag följer penningtvättslagen. Vid en nyligen genomförd lagändring som trädde i kraft den 10 november 2021 blev den aktuella bestämmelsen i penningtvättslagen omnumrerad till 1 kap. 2 § första stycket 15 (prop. 2020/21:206, bet. 2021/22:FiU7, rskr. 2021/22:11, SFS 2021:903). Omnumreringen gjorde att hänvisningen i spellagen blev felaktig. För att undvika att hänvisningen ska behöva justeras vid framtida ändringar i penningtvättslagen bör bestämmelsen få en annorlunda utformning.

Vidare bör även vissa andra mindre redaktionella ändringar göras i 4 kap. 4 §, 11 kap. 1 §, 19 kap. 2 § och 21 kap. 8 och 13 §§ spellagen.

Lagförslag

Förslagen medför ändringar i 4 kap. 4 §, 6 kap. 11 §, 11 kap. 1 §, 16 kap. 2 §, 18 kap. 2 och 12 §§, 19 kap. 2 § samt 21 kap. 8, 11 och 13 §§ spellagen.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska i fråga om de nya bestämmelserna om tillstånd för spelprogramvara träda i kraft den 1 juli 2023. Ändringarna till följd av uppsägelsen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan länderna ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Övriga ändringar ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Bestämmelserna om tillstånd för spelprogramvara ska få tillämpas på ansökningar om tillstånd som lämnas in till spelmyndigheten efter den 28 februari 2023 och som avser tid efter den 30 juni 2023.

De upphävda bestämmelserna i automatspelslagen, bestämmelserna som ändras till följd av uppsägelsen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland och de äldre bestämmelser i lagen om skatt på spel

ska fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Betänkandets förslag överensstämmer delvis med regeringens. I betänkandet föreslås att ändringarna i lagarna 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.

Departementspromemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I departementspromemorian föreslås att andra ändringar än de till följd av uppsägelsen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att ändringen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Aktiebolaget Trav och Galopp* och *Spooniker Ltd*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagens ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Flera remissinstanser vill att förslagen om en möjlighet att meddela undantag från de tekniska kraven och anpassade regler om bonus ska träda i kraft så fort som möjligt. Det gäller bl.a. *Bröstcancerförbundet*, *Bygdgårdarnas riksförbund*, *Folkspel ideell förening*, *Pensionärernas riksförbund*, *Prostatacancerförbundet*, *SKPF Pensionärerna*, *Svenska Postkodföreningen*, *Sveriges bingoarrangörers centralorganisation (Svebico)*, *Sveriges dövas riksförbund* och *Synskadades riksförbund*. Enligt bl.a. *Leovegas AB* och *Paf Consulting Abp (Paf)* bör bestämmelserna om tillstånd för spelprogramvara träda i kraft så snart som möjligt. Enligt bl.a. *Miljonlotteriet* och *Nordic Lottery AB* är det dock fullt rimligt att förslaget om tillståndskrav får ett senare ikraftträdandedatum än övriga förslag med hänsyn till frågans komplexitet. *Skatteverket* menar att det behövs tre månader för att göra nödvändiga förändringar i blanketter och information på hemsidan med anledning av ändringarna i lagen om skatt på spel.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom förslagen syftar till att stärka den svenska spelregleringen genom att bl.a. öka möjligheterna att stänga ute olicensierad spelverksamhet, skydda konsumenterna och öka möjligheterna att följa utvecklingen på den svenska spelmarknaden är det angeläget att ändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom det rör sig om relativt omfattande förändringar är det samtidigt också viktigt att aktörerna på spelmarknaden ges viss tid att anpassa sig till den nya regleringen. Även om det inte införs något krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel bedöms t.ex. det justerade måttfullhetskravet kräva viss tid för anpassning. Det behövs även, som *Skatteverket* konstaterar, viss tid för myndigheten att göra nödvändiga förändringar med anledning av ändringarna i lagen om skatt på spel. För att inte ha för många olika tidpunkter för ikraftträdande, som riskerar att skapa förvirring kring när de olika ändringarna börjar gälla, bör ändringarna träda i kraft vid samma tidpunkt, om det inte finns särskilda skäl för undantag. Eftersom Spelinspektionen har uppgett att myndigheten inte avser att ställa några högre krav på de allmännyttiga lotterierna i avvaktan på den nya möjligheten att meddela undantag från de tekniska kraven saknas det vidare, såsom bl.a. *Folkspel ideell förening*, *Svebico* och *Svenska Postkodföreningen* efterfrågar, skäl att föreslå någon särskild ikraftträdandetidpunkt för bestämmelserna som särskilt berör dessa lotterier.

Mot bakgrund av omfattningen av förslagen bedömer regeringen att ett rimligt datum för ikraftträdande är den 1 januari 2023. Majoriteten av de föreslagna ändringarna bör därför träda i kraft vid denna tidpunkt.

När det gäller den föreslagna regleringen om tillstånd för spelprogramvara är det visserligen, som bl.a. *Leovegas AB* och *Pafanser*, viktigt att ett sådant krav kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt behövs det, som *Nordic Lottery AB* påpekar, tillräckligt med tid för att samtliga aktörer ska kunna förbereda sig på förändringarna. 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. Regleringen bör därför träda i kraft den 1 juli 2023. Det bör samtidigt införas en övergångsregel som innebär att reglerna ska kunna tillämpas på ansökningar som lämnas in till Spelinspektionen efter den 28 februari 2023 om de avser tid efter den 30 juni 2023, för att möjliggöra att ansökningarna ska kunna lämnas in till och prövas av myndigheten i god tid innan reglerna börjar att gälla.

Ändringarna i 1 kap. 2 och 4 §§ spellagen är beroende av att överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan länderna upphör att gälla. Uppsägningstiden är sex månader och måste föregås av ett riksdagsbeslut. För att skapa nödvändig flexibilitet bör det därför överlätas åt regeringen att bestämma tidpunkt för ikraftträdande av ändringarna till följd av uppsägelsen.

Med hänsyn till att det även efter ikraftträdandet kan uppkomma frågor om bl.a. tillstånd, avgifter och skatter som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, bör slutligen de upphävda bestämmelserna i automatspelslagen samt äldre bestämmelser i lagen om skatt på spel och 1 kap. 2 och 4 §§ spellagen fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Övriga författningsändringar bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

16 Konsekvenser

16.1 Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

16.1.1 Tillstånd för spelprogramvara

Regeringens bedömning: Införandet av tillståndskrav för spelprogramvara bedöms försvåra tillhandahållandet av olicensierat spel och därmed medföra ett ökat skydd mot spelets skadeverkningar och ett stärkt konsumentskydd, vilket även kan leda till minskade samhällsekonomiska kostnader för att hantera spelproblem. En förflyttning av spelet från olicensierat till licensierat spel kan även medföra ökade skatteintäkter för staten.

För spelprogramvaruutvecklare kommer avgiften för tillstånd innebära vissa merkostnader. Samtidigt kan möjligheten att bedriva verksamhet med tillstånd ge dessa aktörer ökad legitimitet och större förtroende på spelmarknaden. Regleringen bör också medföra mer rättvisa

konkurrensvillkor på marknaden för spelprogramvara. Det bedöms inte leda till några mer omfattande konsekvenser för licenshavarna.

Kravet kommer för Spelinspektionen medföra ansvar för att pröva ansökningar om tillstånd och att utöva tillsyn över att reglerna följs. Förslaget kan medföra förändringar i både kostnader och avgifter för Spelinspektionen, men förväntas i sin helhet inte medföra någon statsfinansiell nettobelastning. Regeringen följer utvecklingen i detta avseende och kan vid behov återkomma till riksdagen i kommande ekonomiska propositioner. När det gäller arbetet med tillsynen av tillståndshavare och övriga effekter på myndighetens verksamhet bedöms detta kunna hanteras inom befintlig anslagsram.

Kravet kan medföra en viss måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. De merkostnader som detta kan medföra bedöms dock kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Kravet bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över bedömningen. *Kammarrätten i Jönköping* menar att den samlade bilden som ges av förslaget om tillstånd för spelprogramvara är att det kan medföra en viss måltillströmning till domstolarna, men inte några ökade anslag. *Spelinspektionen* bedömer att förslaget innebär högre kostnader för myndigheten än vad utredningen bedömer. Den prövning som ska göras vid en ansökan om tillstånd till spelprogramvara är inte lika omfattande som vid en ansökan om licens för spel. Myndighetens tidigare uppskattning av vad ansökningsavgiften bör uppgå till är dock alldeles för låg. Enligt myndigheten kommer det att ta ca 40 timmar att hantera en ansökan. För att täcka kostnaderna för prövningen behöver avgiften enligt myndigheten uppgå till 120 000 kronor. Spelinspektionen har tidigare angett att hanteringen av ansökningarna förväntas ta en årsarbetskraft i anspråk. Vid denna uppskattning var tillsynen inte medräknad. Myndigheten bedömer att arbetet med tillstånden och tillsynen totalt kommer att ta fem årsarbetskrafter i anspråk, vilket ger en ökad kostnad om ca 4 000 000 kronor per år. Enligt myndigheten krävs det även en vidareutveckling av IT-stöd för handläggningen, vilket innebär en engångskostnad om ca 300 000 kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om ett tillståndskrav för spelprogramvara syftar till att försvåra tillhandahållandet av olicensierat spel genom att minska olicensierade aktörers tillgång till spelprogramvara. Förslaget bedöms kunna leda till en viss förflyttning av spelandet från olicensierat till licensierat spel och därmed medföra ökade skatteintäkter från spelskatt för staten. Denna bedömning är emellertid förenad med sådan osäkerhet som gör att denna effekt inte kan uppskattas. Vid spel hos olicensierade spelföretag gäller inte heller de skyddsmekanismer som följer av spellagen om bl.a. omsorgsplikt, bonusbegränsningar, gränssättning och möjlighet till självavstängning. Det är framför allt inom den mest riskfyllda spelformen, onlinekasino, som olicensierat spelande förekommer. Förslaget bedöms därför även medföra ett ökat skydd mot spelets skadeverkningar och ett stärkt konsumentskydd. Till följd av det ökade skyddet mot spelets skadeverkningar bör även de samhällsekonomiska kostnaderna för att hantera spelproblem kunna minska i någon mån. Förslaget påverkar i

övrigt främst de som tillverkar, tillhandahåller, installerar och ändrar spelprogramvara för den svenska spelmarknaden, innehavare av licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning, Spelinspektionen samt i viss mån de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det är svårt att förutse hur många aktörer som kommer att söka tillstånd. Utredningen uppskattar, utifrån uppgifter från spelbranschen, att det är ett begränsat antal programvaruutvecklare som förser merparten av den svenska spelmarknaden med spelprogramvara. Även om förslaget är utformat på ett sätt som endast medför begränsade kostnader i form av avgifter och administration för programvaruföretagen, är det rimligt att anta att vissa aktörer som nu verkar på marknaden kommer att avstå från att ansöka om tillstånd. Utredningens bedömning, som är något osäker, är att det är rimligt att förvänta sig ca 70 ansökningar inför reglernas ikraftträdande.

I enlighet med vad som gäller i övrigt vid licens-, tillstånds- och registreringsprövningar enligt spellagen ska den som ansöker om tillstånd för spelprogramvara vara skyldig att betala en avgift som täcker myndighetens kostnader för tillståndsprövningen. Utredningen bedömer 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. *Spelinspektionen* menar att den uppskattade ansökningsavgiften är alldeles för låg och att den i stället bör uppgå till 120 000 kronor. Avgiften för tillstånd ska, på motsvarande sätt som avgiften för licenser, fastställas på förordningsnivå. Regeringen avser att återkomma gällande den närmare nivån på avgifterna för tillstånd för spelprogramvara och ändring av sådant tillstånd.

Avgiften för tillstånd kommer innebära vissa merkostnader för spelprogramvaruleverantörer, även om kraven är begränsade i jämförelse med vad som gäller för licenshavare. Även med hänsyn till att marknaden består av aktörer med mycket varierad storlek och resursstyrka, delar regeringen utredningens bedömning att de föreslagna kraven 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. Det är dock rimligt att anta att de flesta spelprogramvaruutvecklarna kommer att söka tillstånd, varför detta troligtvis inte kommer att leda till några mer omfattande konsekvenser för licenshavarna.

Spelinspektionen föreslås vara den myndighet som ska ansvara för att pröva ansökningar om tillstånd och att utöva tillsyn över att reglerna följs. Myndigheten har till utredningen uppgett att tillståndsprövningen kommer ta en årsarbetskraft i anspråk. I sitt remissvar anger myndigheten att denna uppskattning inte tar hänsyn till arbetet med tillsynen av tillståndshavarna. Spelinspektionen bedömer att det totala arbetet med tillstånden och tillsynen kommer att ta fem årsarbetskrafter i anspråk. Regeringen följer utvecklingen i detta avseende och kan vid behov återkomma till riksdagen i kommande ekonomiska propositioner. Myndighetens kostnader för tillståndsprövningen kommer dock att täckas av motsvarande nivå av intäkter till staten i form av ansökningsavgifter. Eftersom förslaget även bedöms öka kanaliseringen till licensierade spelbolag kan även statens skatteintäkter från dessa bolag komma att öka. När det gäller arbetet med tillsynen av

tillståndshavare och övriga effekter på myndighetens verksamhet delar regeringen, till skillnad mot Spelinspektionen, utredningens bedömning att detta bör kunna hanteras inom befintlig anslagsram.

Förslaget kan, liksom *Kammarrätten i Jönköping* konstaterar, antas medföra en viss måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen delar emellertid utredningens bedömning att det bör vara fråga om ett mycket litet antal mål och att de merkostnader som förslaget kan medföra därför bör kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Syftet med förslaget är att bl.a. stänga ute olicensierat spel och därigenom även bidra till att öka skyddet mot spelets skadeverkningar. Andelen med problemspelare är i stort sett lika för män och kvinnor (Swelogs 2018). Förslaget träffar därför kvinnor och män på samma sätt. Förslaget bedöms inte heller i övrigt medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.1.2 Främjandeförbud

Regeringens bedömning: Införandet av ett förbud mot att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens får främst konsekvenser för Spelinspektionen, som får en tydligare bestämmelse att utgå ifrån i sitt tillsynsarbete. Det bedöms inte medföra behov av utökad anslag för myndigheten.

Förbudet kan medföra viss måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. De merkostnader som detta medför bedöms rymmas inom befintlig anslagsram.

Förbudet bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen. *Spelinspektionen* bedömer att införandet av ett främjandeförbud medför ett utökad resursbehov, främst för tillsyn och efterföljande domstolsprocesser. Enligt myndigheten finns det även ett utökad behov av informations- och samverkansinsatser. Tidigare erfarenheter från den upphävda lotterilagen talar enligt myndigheten för att tillsynen inom detta område kan leda till långdragna domstolsprocesser. Myndigheten bedömer att förslaget medför behov av en årsarbetskraft, motsvarande 800 000 kronor per år.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att det införs ett förbud mot att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Syftet är att stärka skyddet mot olicensierat spel. Främjande av olovligt spel är redan kriminaliserat genom 19 kap. 2 § spellagen. Förslaget innebär alltså inte att något som nu är tillåtet förbjuds.

Främjandeförbudet får främst konsekvenser för Spelinspektionen, som får en tydligare bestämmelse att utgå ifrån i sitt tillsynsarbete. I nuläget anmäler Spelinspektionen verksamhet som främjar olovligt spel till åklagare för vidare hantering. Genom förslaget kan Spelinspektionen även välja att i sådana fall vidta administrativa åtgärder mot aktören. Eftersom det

redan i dagsläget är förbjudet att främja olovligt spel bedömer regeringen, till skillnad mot *Spelinspektionen*, att förslaget inte bör kräva ett utökad behov av informations- och samverkansinsatser. Den utökade möjligheten att, i stället för att endast kunna anmäla en misstänkt överträdelse till åklagare, kunna vidta administrativa åtgärder medför inte heller några nya ansvarsområden, utan är tänkt att användas i det tillsynsarbete som redan pågår hos myndigheten. Regeringen bedömer därför, i motsats till *Spelinspektionen*, att förslaget inte heller i övrigt bör medföra behov av utökad anslag för myndigheten.

Förslaget kan medföra viss måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det bedöms dock vara fråga om ett mycket litet antal mål och de merkostnader som förslaget medför bör därför kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Förslaget bedöms kunna bidra till ett ökat skydd mot olicensierat spel. I det avseendet är konsekvensanalysen avseende förslaget om tillstånd för spelprogramvara relevant även för detta förslag (se avsnitt 16.1.1 ovan). På motsvarande sätt är analysen i samma avsnitt om effekterna för jämställdheten mellan kvinnor och män även relevant för detta förslag.

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

Regeringens bedömning: Införandet av förbudet mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar får främst konsekvenser för *Spelinspektionen*, som får en tydligare bestämmelse att utgå ifrån i sitt tillsynsarbete. Det bedöms inte medföra behov av utökad anslag för myndigheten.

Förbudet bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att spellagens förbud att sända reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens utvidgas till att gälla även för utlandsbaserade medietjänstleverantörer och sådan reklam som tillhandahålls av en leverantör av en videodelningsplattform. Syftet 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 får främst konsekvenser för *Spelinspektionen*, som får en tydligare bestämmelse att utgå ifrån vid sin tillsyn av reklam för spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Förslaget bedöms inte medföra behov av utökad anslag för myndigheten.

Förslaget bedöms kunna bidra till ett ökat skydd mot olicensierat spel. I det avseendet är konsekvensanalysen avseende förslaget om tillstånd för spelprogramvara relevant även för detta förslag (se avsnitt 16.1.1 ovan). På motsvarande sätt är analysen i samma avsnitt om effekterna för jämställdheten mellan kvinnor och män även relevant för detta förslag.

16.2 Åtgärder för att minska skadeverkningar av spel

16.2.1 Det justerade kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel

Regeringens bedömning: Det justerade kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel får framför allt konsekvenser för konsumenterna, licenshavarna och tillsynsmyndigheterna. Kravet förväntas öka konsumentskyddet och leda till en minskad risk för att spelproblem uppstår. Det bedöms vidare leda till minskad exponering av marknadsföring av spel till barn och ungdomar.

Det justerade kravet bedöms inte påverka kanaliseringen till lagligt spel i någon större utsträckning eller i övrigt få några större konsekvenser för spelmarknaden. Eftersom det redan finns ett krav på måttfullhet vid marknadsföring bedöms justeringen endast få begränsade ekonomiska konsekvenser för licenshavarna. Det bedöms inte heller påverka förhållandet mellan aktörerna på spelmarknaden.

Kravet bedöms inte få några större konsekvenser för de allmännyttiga lotteriernas möjligheter att marknadsföra sig eller civilsamhällets möjligheter till finansiering genom sådana lotterier. Det bedöms inte heller få några större konsekvenser för hästnäringen, idrottsrörelsen eller föreningslivet i övrigt.

Det justerade kravet påverkar inte licenshavarnas behov av att marknadsföra sina produkter och bedöms därför inte medföra ett intäktsbortfall för de mediekkanaler som har annonsintäkter från spelreklam.

Kravet bedöms förenkla Konsumentverkets tillsynsarbete och öka möjligheterna att driva processer i domstol. Eventuellt ökade kostnader i ett inledande skede bedöms rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag. Förslaget kan inledningsvis få viss betydelse för de allmänna domstolarnas arbetsbelastning genom ett ökat antal mål. Arbetsbelastningen i stort bör däremot endast påverkas marginellt och kostnaderna bedöms därför kunna hanteras inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Det justerade kravet bedöms kunna ha större effekter för unga män än unga kvinnor. Eftersom förslaget träffar kvinnor och män på samma sätt bedöms det dock i övrigt inte få några effekter för jämställdheten.

Promemorians bedömning om konsekvenserna av ett krav på särskild måttfullhet överensstämmer delvis med regeringens bedömning av det justerade måttfullhetskravet. Ett krav på särskild måttfullhet skulle dock få större konsekvenser för den svenska spelmarknaden, främst vad gäller

licenshavarnas möjligheter att marknadsföra sina produkter och mediekanalernas annonsintäkter.

Remissinstanserna: *Sveriges konsumenter* menar att konsekvenserna av ett krav på särskild måttfullhet inte skulle vara särskilt märkbara eftersom det redan finns ett krav på måttfullhet och tror inte att det skulle få några dramatiska konsekvenser för mediekanalerna. Organisationen bedömer vidare att en eventuell ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheter och domstolar skulle uppvägas av en tydligare praxis och av att viss vägledning skulle kunna hämtas från alkoholområdet.

Flera remissinstanser är kritiska till promemorians konsekvensanalys av ett krav på särskild måttfullhet. Enligt *Regelrådet* kan det inte uteslutas att ett sådant krav skulle medföra kostnader. *Folkhälsomyndigheten* bedömer att bolagens omsättning skulle kunna minska och att kanaliseringen skulle kunna påverkas av ett sådant krav om inte åtgärder vidtas på detta område. *Spelinspektionen* anser att en ytterligare belysning av konsekvenserna, särskilt för folkrörelsernas lotterier, hade underlättat bedömningen. Flera spelbolag och branschorganisationer, däribland *AB Svenska spel*, *Branschföreningen för onlinespel (BOS)*, *Paf Consulting Abp*, *Spooniker Ltd* och *William Hill International*, menar att ett krav på särskild måttfullhet skulle riskera att leda till minskad kanalisering, vilket skulle minska intäkterna för spelbolag samt för idrottsrörelsen och andra allmännyttiga ändamål. Enligt dessa skulle även spelbolagens vilja att köpa medieutrymme minska, vilket skulle påverka mediekanalernas annonsintäkter. *ComeOn Sweden Ltd* anser att konsekvenserna för kanaliseringen och konsumentskyddet inte är ordentligt utredda. Bland annat *AB Kvällstidningen Expressen*, *Bauer media AB*, *Bonnier News Group AB*, *Gratistidningarnas förening*, *Sveriges annonsörer AB* och *Sveriges mediebyråer* anser att analysen av konsekvenserna för mediekanalerna är bristfällig och menar att ett krav på särskild måttfullhet skulle innebära ett intäktsbortfall för mediekanalerna. Ett stort antal aktörer med koppling till allmännyttiga lotterier, däribland *Bygdegårdarnas riksförbund*, *Folkspel ideell förening*, *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier (Svalo)* och *Nordic Lottery AB*, saknar en analys av behoven av en strängare reglering av marknadsföring för allmännyttiga spel och konsekvenserna för civilsamhället. *ECPAT Sverige* och *Rädda barnen* anser att det saknas en barnrättslig konsekvensanalys. Flera remissinstanser, bl.a. *Svensk galopp*, *Svensk travsport* och *Sveriges paralympiska kommitté*, menar vidare att det saknas en analys av konsekvenserna för bl.a. hästnäringen, idrotten och föreningslivet.

Skälen för regeringens bedömning: Det nuvarande kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel föreslås inte ändras till ett krav på särskild måttfullhet. I stället föreslås att det nuvarande måttfullhetskravet justeras, så att det vid bedömningen särskilt ska beaktas hur stor risk det aktuella spelet innebär för att utveckla spelproblem och i vilken utsträckning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år. Förslaget syftar till att förtydliga att det ställs högre krav på marknadsföringens utformning när det gäller spel med hög risk för spelproblem och på marknadsföring som förekommer i sammanhang som gör att den riskerar att nå barn och ungdomar. Förslaget får framför allt konsekvenser för konsumenterna, licenshavarna och tillsynsmyndigheterna.

Förslaget förväntas öka konsumentskyddet, eftersom det blir tydligare när en marknadsföringsåtgärd inte är måttfull. Genom att det tydliggörs att

särskild hänsyn ska tas till hur riskfyllt det marknadsförda spelet är, kan förslaget även leda till en minskad risk för att spelproblem uppstår. Förslaget bedöms vidare leda till minskad exponering av marknadsföring av spel till barn och ungdomar, vilket minskar risken för att dessa ska lockas till spel om pengar.

Om spelföretagens möjligheter att marknadsföra sig och sina produkter begränsas i alltför stor omfattning finns det en viss risk för att spelföretag skulle lämna den svenska marknaden och att svenska konsumenter i stället skulle söka sig utanför licenssystemet för att spela. Det justerade måttfullhetskravet innebär dock främst ett förtydligande av vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull. Det kommer således även fortsättningsvis finnas avsevärt bättre möjligheter för licenshavare att marknadsföra sig och på så sätt nå en hög kundkänedom på den svenska marknaden, jämfört med för olicensierade aktörer, för vilka det gäller ett totalt marknadsföringsförbud. Förslaget bedöms därmed inte, såsom bl.a. *BOS*, *Folkhälsomyndigheten*, *Spooniker Ltd* och *Svenska spel*, menar att ett krav på särskild måttfullhet skulle göra, påverka kanaliseringen till lagligt spel i någon större utsträckning eller i övrigt få några större konsekvenser för den svenska spelmarknaden.

Det finns i dagsläget ca 70 spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning. En begränsning av bolagens möjligheter att marknadsföra sin produkt kan resultera i en minskning av intäkter och kunder. Eftersom det redan i dagsläget finns ett krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel bedöms förslaget dock, till skillnad mot vad *Regelrådet* menar att ett krav på särskild måttfullhet skulle medföra, endast få begränsade ekonomiska konsekvenser för licenshavarna. Förslaget bedöms inte heller komma att påverka förhållandet mellan aktörer på den konkurrensutsatta delen av den svenska spelmarknaden.

När det gäller bedömningen om vilka konsekvenser förslaget får för de allmännyttiga lotterierna, som bl.a. *Folkspel ideell förening*, *Spelinspektionen* och *Svalo* efterfrågar, kan det konstateras att sådana lotterier generellt sett innebär en låg risk för spelproblem. Förslaget bedöms därför inte få några större konsekvenser för de allmännyttiga lotteriernas möjligheter att marknadsföra sig. Det innebär vidare att förslaget inte heller påverkar civilsamhällets möjligheter till finansiering genom sådana lotterier. Förslaget kommer således inte att, som *ECPAT Sverige* och *Rädda barnen* framför en oro för, påverka t.ex. barnrättsorganisationernas finansieringsmöjligheter. Mot bakgrund av den flexibilitet förslaget medför för marknadsföring beroende på hur riskfyllt det spel som marknadsförs är och i vilka sammanhang den förekommer bedöms det inte heller, som bl.a. *Svensk travsport* och *Sveriges paralympiska kommitté* är oroliga för, få några större konsekvenser för hästnäringen, idrottsrörelsen eller föreningslivet i övrigt.

Förslaget påverkar inte licenshavarnas behov av att marknadsföra sina produkter. Det justerade måttfullhetskravet innebär inte heller en lika omfattande begränsning av marknadsföringsmöjligheterna som ett krav på särskild måttfullhet skulle innebära. Förslaget bedöms därför inte, på så sätt som bl.a. *Bauer media AB*, *Bonnier News Group AB*, *Gratis tidningarnas förening*, *Sveriges annonsörer AB* och *Sveriges mediebyråer* menar att ett krav på särskild måttfullhet skulle göra, medföra ett intäktsbortfall för de mediekanaler som har annonsintäkter från spelreklam.

Konsumentverket har det primära tillsynsansvaret över marknadsföringen av spel. Det justerade måttfullhetskravet innebär att det förtydligas vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull. Eftersom Konsumentverket redan bedriver tillsyn över att kravet på måttfullhet följs bedöms förslaget endast få begränsade konsekvenser för myndigheten. Förslaget förtydligar däremot den närmare betydelsen av begreppet, vilket bedöms förenkla myndighetens tillsynsarbete och öka möjligheterna att driva processer i domstol. Det nya kravet kan mot denna bakgrund i ett inledande skede medföra att antalet tillsynsbeslut ökar något. Eventuellt ökade kostnader bedöms dock rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Förslaget bedöms kunna få viss betydelse för de allmänna domstolarnas arbetsbelastning. I ett inledande skede skulle antalet mål kunna öka. Det är dock svårt att se att det skulle röra sig om särskilt många mål. En eventuell ökad arbetsbelastning skulle vidare, som *Sveriges konsumenter* påpekar, kunna uppvägas av en tydligare praxis. Arbetsbelastningen i stort hos domstolarna bör således inte påverkas mer än marginellt. Även om förändringen inledningsvis skulle kunna tänkas innebära en något högre arbetsbelastning samt ökade kostnader bedöms kostnaderna inte bli större än att de kan hanteras inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Övriga förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt bedöms inte påverkas av det justerade måttfullhetskravet.

Andelen med problemspelande är i stort sett lika för män och kvinnor (Swelogs 2018). Förslaget träffar därför som utgångspunkt kvinnor och män på samma sätt. Vad gäller unga spelare (18–24 år) är dock andelen män med problemspelande betydligt högre än för unga kvinnor. Det kan även antas att män och kvinnor i den ålderskategorin i högre utsträckning än äldre ålderskategorier tar del av t.ex. sådana program som även når barn. I den mån det justerade måttfullhetskravet leder till en minskning av marknadsföring av spel, särskilt vad gäller marknadsföring av riskfyllda spelformer, i sådana sammanhang som kan antas nå barn kan det därför även innebära ett ökat skydd även för unga vuxna och då särskilt för unga män.

16.2.2 Överträdelser som bör kunna leda till en marknadsstörningsavgift

Regeringens bedömning: Att överträdelser av förbudet mot att skicka direktreklam till avstängda spelare ska kunna leda till att en licenshavare måste betala en marknadsstörningsavgift bör öka möjligheterna till en effektiv tillsyn.

Den nya möjligheten att besluta om en marknadsstörningsavgift bedöms endast bli aktuell i ett fåtal fall och bedöms därför kunna hanteras inom ramen för Konsumentverkets befintliga budgetram. Inte heller arbetsbelastningen hos de allmänna domstolarna bedöms påverkas mer än marginellt och kostnaderna bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Möjligheten bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen. Enligt *Konsumentverket* bidrar förslaget till ett mer effektivt tillsynsarbete för myndigheten och leder till ett högre konsumentskydd.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om att överträdelser av spellagens förbud mot att skicka direktreklam till avstängda spelare ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift syftar till att effektivisera tillsynsarbetet. Det är Konsumentverket som kommer att bedriva tillsyn över att den föreslagna bestämmelsen följs.

Konsumentverket har redan i dagsläget tillsynsansvar för marknadsföring av spel, vilket innebär att myndigheten redan bedriver tillsyn för spelreklam oavsett mediekanal. Den nya möjligheten att förena fler överträdelser med marknadsstörningsavgift bedöms endast bli aktuell i ett fåtal fall. Regeringen delar därför utredningens bedömning att förslaget ryms inom ramen för myndighetens befintliga budgetram. Inte heller arbetsbelastningen hos de allmänna domstolarna bör påverkas mer än marginellt. Även om förändringen skulle kunna tänkas innebära en något högre arbetsbelastning samt ökade kostnader bedöms kostnaderna inte bli större än att de kan hanteras inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.3 Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

Regeringens bedömning: De ökade möjligheterna att följa utvecklingen på spelmarknaden bör ge Spelinspektionen bättre verktyg att utföra sin uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden.

Förändringarna bedöms inte få några effekter av större betydelse för licens- och tillståndshavarnas administrativa börda. Det bedöms inte heller finnas något behov av utökad anslag för Spelinspektionen. Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms vidare kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Förändringarna bedöms inte medföra några effekter för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget ökar däremot möjligheterna att få information om fördelningen av spelandet mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen. *Kammarrätten i Jönköping* noterar att förvaltningsdomstolarna bedöms beröras vid överklagande av beslut enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet, men att det saknas en konsekvensanalys gällande hur förslaget påverkar domstolarna.

Skälen för regeringens bedömning: Genom den nya lagen om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden 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 myndigheten bättre förutsättningar för att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden samt bidra till den övergripande nationella uppföljningen inom spelområdet. Det ger också bättre underlag för andra delar av myndighetens verksamhet, exempelvis i arbetet med föreskrifter.

Förslaget får främst konsekvenser för Spelinspektionen samt licens- och tillståndshavarna enligt spellagen. Därutöver berörs, som *Kammarrätten i Jönköping* konstaterar, de allmänna förvaltningsdomstolarna i ärenden som rör överklagande av myndighetens beslut. Spelinspektionen genomför dock redan i dag uppgiftsinhämtning från licenshavarna för statistikändamål på frivillig basis. Förslaget avser inte heller att ge myndigheten någon ny uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Förslaget syftar i stället till att ge myndigheten bättre verktyg att utföra sin uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden.

Erfarenheter från hur Spelinspektionen hittills redogjort för utvecklingen på spelmarknaden, visar att myndighetens publiceringar sker kvartalsvis och årsvis. Det bedöms därför troligt att uppgiftsinhämtningen med stöd av den nya lagen i regel kommer att ske åtminstone kvartalsvis. Vid särskilda omständigheter kan det dock även finnas skäl att inhämta uppgifter på månadsbasis.

Regeringen delar utredningens bedömning att förslaget inte bör få några effekter av större betydelse för licens- och tillståndshavarnas administrativa börda och att det inte heller finns något behov av utökad anslag för Spelinspektionen. Den som är uppgiftsskyldig får inte heller betungas i onödan. Om Spelinspektionen utnyttjar det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande, ska konsekvenserna av föreskrifterna dessutom analyseras och beredas i sedvanlig ordning. Mot denna bakgrund bedöms förslaget inte heller få några större konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarnas arbetsbelastning. De merkostnader som det ändå kan medföra bedöms kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Förslaget träffar kvinnor och män på samma sätt. Förslaget bedöms inte heller medföra några ekonomiska effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget ökar däremot möjligheterna att få information om fördelningen av spelandet mellan kvinnor och män och kan därmed t.ex. ge bättre underlag för framtida konsekvensanalyser av åtgärder på spelområdet.

16.4 Möjlighet att meddela undantag från de tekniska kraven

Regeringens bedömning: De utökade möjligheterna att meddela undantag från de tekniska kraven medför inte några nya uppgifter för vare sig myndigheter eller andra aktörer på spelmarknaden och får därmed inte heller några direkta ekonomiska konsekvenser.

Bemyndigandet bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Spelinspektionen* menar att en möjlighet att få meddela föreskrifter om undantag från de tekniska kraven och vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla kan vara förenat med ytterligare kostnader.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att ett bemyndigande tas in i spellagen, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på att ett organ som ackrediterats för uppgiften ska bedöma en licenshavares spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter innan de används i spelverksamheten samt om vilka andra bedömningsförfaranden som i så fall ska gälla. Förslaget syftar till att utöka möjligheterna att anpassa de tekniska kraven utifrån de olika spelverksamheternas förutsättningar, vilket t.ex. skulle kunna underlätta för mindre, allmännyttiga aktörer på spelmarknaden.

Förslaget innebär endast att ett bemyndigande tas in i spellagen. Förslaget medför således inte några nya uppgifter för vare sig myndigheter eller andra aktörer på spelmarknaden och får därmed inte heller några direkta ekonomiska konsekvenser.

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.5 Licensers giltighet under prövningen av förnyad licens

Regeringens bedömning: För licenshavarna innebär förslaget ökad trygghet i fråga om möjligheten att fortsatt tillhandahålla spel efter utgången av en licens. Bestämmelsen ger även *Spelinspektionen* ökad möjlighet att fokusera sina resurser till att göra den lämplighetsprövning som spellagen kräver.

Bestämmelsen bedöms inte få några konsekvenser för konsumentskyddet eller ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att en utgången licens enligt spellagen ska fortsätta att gälla till dess att *Spelinspektionen* fattar beslut om förnyad licens, förutsatt att ansökan har inkommit till myndigheten senast fyra månader före utgången av giltighetstiden för den licens som förlängningen avser. Syftet är att undvika att licenshavare måste upphöra med sin verksamhet på grund av hög arbetsbelastning hos *Spelinspektionen*. Genom förslaget ges också myndigheten ökad möjlighet att fokusera sina resurser till att göra den lämplighetsprövning som spellagen kräver.

Genom att det förtydligas att en ansökan måste ges in senast fyra månader före utgången av giltighetstiden för den tid som förlängningsansökan avser är det sannolikt att fortsatt giltighet endast kommer att vara aktuellt i undantagsfall, eftersom förslaget kan förväntas leda till att licenshavare

lämnar in kompletta ansökningar i god tid. Förslaget kan således 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 om en ansökan om förnyelse av licensen ges in till myndigheten i god tid. Konsumentskyddet bedöms inte heller påverkas negativt av förslaget, eftersom de licenshavare vars licenser skulle kunna bli aktuella för fortsatt giltighet sedan tidigare har bedömts lämpliga för spelverksamhet 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 myndigheten vid bedömningen av ansökan om förnyelse bedömer att licenshavaren inte uppfyller kraven, ska en ny licens inte beviljas. I så fall gäller inte heller längre en utgången licens som har haft fortsatt giltighet.

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.6 Anpassade regler om bonuserbjudanden

Regeringens bedömning: De anpassade reglerna om bonuserbjudande bedöms ge allmännyttig ideell verksamhet bättre förutsättningar för att få finansiering genom intäkter från spel.

Anpassningarna bedöms inte få några konsekvenser för konsumentskyddet eller ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Betänkandets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrat sig särskilt över bedömningen. *Spooniker Ltd* menar att förslaget innebär en kraftig snedvridning av den svenska spelmarknaden.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att licenshavare som enbart tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål undantas från begränsningen att en licenshavare endast får erbjuda eller lämna bonus vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel. Förslaget syftar till att ge de allmännyttiga organisationerna möjlighet att tillhandahålla spel under samma förutsättningar som de gjorde före omregleringen av den svenska spelmarknaden och ge allmännyttig ideell verksamhet goda förutsättningar för att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Förslaget bedöms inte få några direkta ekonomiska konsekvenser. En särreglering för de allmännyttiga spelen bedöms inte heller, såsom bl.a. *Spooniker Ltd* menar, medföra någon snedvridning av den svenska spelmarknaden, då de allmännyttiga spelen riktar sig till en annan kundkrets än t.ex. kommersiellt onlinespel.

Spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller innebär generellt sett låg risk att utveckla spelproblem. Förslaget bedöms därför inte få några negativa konsekvenser för konsumentskyddet.

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.7 Upphävandet av automatspelslagen

Regeringens bedömning: Upphävandet av automatspelslagen bedöms inte leda till några kostnadsökningar för Spelinspektionen. För Skatteverket bedöms kravet på kassaregister innebära en marginell kostnadsökning till följd av ökad administration och kontroll. Kostnaden bedöms emellertid rymmas inom ramen för befintliga anslag. För kommunerna och Polismyndigheten innebär upphävandet av automatspelslagen marginellt minskade kostnader för administration och arbete.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms upphävandet av automatspelslagen innebära en ytterst marginell kostnadsminskning. Samtidigt kan införandet av ett krav på kassaregister för anordnare av automatspel medföra en marginellt ökad kostnad till följd av en ökad måltillströmning i denna del. De eventuella kostnaderna för detta bedöms rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Upphävandet av automatspelslagen bedöms för de företag som i dagsläget behöver tillstånd enligt lagen sammantaget innebära minskade kostnader till följd av minskad administration och ett minskat uttag av avgifter. Detta bedöms även gälla för de företag som inte meddelas undantag från kravet på kassaregister.

Upphävandet av automatspelslagen bedöms inte få några konsekvenser för konsumentskyddet eller ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Departementspromemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om upphävande av automatspelslagen innebär att Spelinspektionen inte längre kommer att ha några kostnader för tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen. Som en följd av att förhandskontrollen och tillsynen av förströelsespel slopas, måste myndigheten i stället kontrollera förekomsten av otillåtet spel om pengar enligt spellagen. Myndighetens kostnader för tillsyn av otillåtet spel om pengar enligt spellagen kommer därför att öka något. Kostnaderna för detta bedöms dock motsvara de kostnadsminskningar som följer av att tillstånds- och tillsynsverksamheten enligt automatspelslagen upphör. Därmed uppstår inga kostnadsökningar för Spelinspektionen.

Förslaget bedöms för de företag som i dagsläget behöver tillstånd enligt automatspelslagen innebära minskade kostnader till följd av minskad administration och ett minskat uttag av avgifter. Samtidigt medför skyldigheten att använda kassaregister en ökad kostnad för de företag som inte beviljas undantag från kravet på kassaregister. Mot bakgrund av att en stor andel av de företag som i dag har tillstånd till automatspel även bedriver annan verksamhet, är det dock sannolikt att många redan har ett godkänt kassaregister även om det inte krävs för spelverksamheten. För dessa innebär kravet på kassaregister ingen större merkostnad jämfört med vad som gäller i dag. För de företag som inte redan har godkända kassaregister uppstår först och främst en engångskostnad för inköp av ett sådant register, alternativt en mindre löpande kostnad vid leasing eller hyra. Kostnaden för kassaregister är däremot över tid lägre än kostnaderna för ansökan om till-

stånd och tillsyn enligt automatspelslagen. Förslaget innebär således att kostnaderna totalt sett minskar även för de företag som inte meddelas undantag från kravet på kassaregister.

För Skatteverket kommer kravet på kassaregister att innebära en marginell kostnad till följd av ökad administration och kontroll. Kostnaden för detta bedöms emellertid rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Mål enligt automatspelslagen förekommer mycket sällan i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslaget innebär därför endast en ytterst marginell kostnadsminskning för domstolarna. Samtidigt kan införandet av ett krav på kassaregister för anordnare av automatspel medföra en marginellt ökad kostnad till följd av en ökad måltillströmning i denna del. De eventuella kostnaderna för detta bedöms rymmas inom ramen för befintliga anslag.

För kommunerna och Polismyndigheten innebär förslaget att Spelinspektionen inte längre kommer bereda dem möjlighet att yttra sig över ansökningar om tillstånd enligt automatspelslagen. För dessa innebär förslaget således marginellt minskade kostnader för administration och arbete.

Förslaget bedöms inte få några negativa konsekvenser för konsumentskyddet. Förslaget bedöms inte heller medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.8 Spel på fartyg i internationell trafik

16.8.1 Uppsägning av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel

Regeringens bedömning: Uppsägningen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel får inga konsekvenser för de spelföretag som redan har en svensk spellicens för automatspel på fartyg i internationell trafik.

För de spelföretag som i dag tillhandahåller automatspel med stöd av ett finskt eller åländskt tillstånd innebär uppsägningen vissa merkostnader. Företagen kommer även att bli skyldiga att betala spelskatt på behållningen av sådant spel som bedrivs på svenskt territorium. Uppsägningen bedöms dock inte i sig innebära någon risk för utflaggning av svenska fartyg.

För Spelinspektionen innebär uppsägningen en marginell kostnadsminskning till följd av regelförenkling. Den kan dock eventuellt medföra ökade kostnader för handläggning och tillsyn till följd av att spelföretag som i dag bedriver spel med stöd av överenskommelsen söker licens för automatspel på fartyg i internationell trafik, samtidigt som statens intäkter i form av avgifter ökar i motsvarande mån. Antalet spelföretag som till följd av uppsägningen behöver ansöka om svensk licens för att fortsätta tillhandahålla automatspel på svenskt territorium bedöms dock vara mycket begränsat. Spelinspektionens ökade kostnader bedöms därför kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Uppsägningen bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Departementspromemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: För de spelföretag som redan har en svensk spellicens för automatspel på fartyg i internationell trafik får förslaget om uppsägning av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel inga konsekvenser.

För de spelföretag som i dag tillhandahåller automatspel med stöd av ett finskt eller åländskt tillstånd innebär förslaget att de måste ansöka om och betala en avgift för svensk spellicens samt följa svensk spellagstiftning för att kunna fortsätta tillhandahålla automatspel på svenskt territorium. Härtill kommer även avgifter för Spelinspektionens tillsyn som är hänförliga till licensen. Spelföretagen kommer även att bli skyldiga att betala spel-skatt på behållningen av sådant spel som bedrivs på svenskt territorium. Enligt uppgift från Spelinspektionen är det endast ett utländskt spelföretag, Paf Consulting Abp, som för närvarande omfattas av överenskommelsen och därmed har rätt att tillhandahålla automatspel på svenskt territorium utan svensk spellicens. Spelföretaget har dessutom redan svensk spellicens för kasinospel och kortspel i turneringsform på flera fartyg, varav några är registrerade i Sverige. Kostnaderna för administration och avgifter för att komplettera de befintliga licenserna med licens för automatspel bedöms därmed vara små. Kravet på svensk spellicens bedöms således inte i sig innebära någon risk för utflaggning av svenska fartyg.

Kostnaderna för svensk spelskatt kan dock bli högre för de spelföretag som nämns ovan. Den offentligfinansiella effekten kan emellertid antas vara försumbar ur ett statsfinansiellt perspektiv. Eftersom spelskatt endast ska betalas för behållningen från spel på svenskt territorium, påverkar spelskatten samtliga licenshavare lika oavsett flaggstat. De ökade kostnaderna för spelskatt bedöms således inte heller utgöra ett incitament för ägare av svenskflaggade fartyg att byta flaggstat.

För Spelinspektionen innebär förslaget en marginell kostnadsminskning till följd av regelförenkling. Något behov av utbildning eller informationsinsatser som går utöver det som normalt sker vid regelförändringar bedöms inte uppstå. Kostnaderna för förslagen bör därför kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Däremot kan förslaget eventuellt komma att medföra att de spelföretag som i dag bedriver spel med stöd av överenskommelsen söker licens för automatspel på fartyg i internationell trafik. Detta kan innebära att Spelinspektionens kostnader för denna handläggning och tillsyn ökar, samtidigt som statens intäkter i form av avgifter ökar i motsvarande mån. Antalet spelföretag som till följd av förslaget behöver ansöka om svensk licens för att fortsätta tillhandahålla automatspel på svenskt territorium är dock, som ovan framgått, för närvarande mycket begränsat. Spelinspektionens ökade kostnader bedöms därför kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.8.2 Övriga ändringar avseende spel på fartyg i internationell trafik

Regeringens bedömning: Införandet av en definition av svenskt speldeltagande bedöms inte medföra några kostnader för företagen. För Skatteverket förväntas införandet medföra en mycket begränsad kostnad av engångskaraktär, som kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Att undanta spel på fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart från kravet på svensk spellicens förväntas medföra marginellt minskade kostnader för företagen till följd av minskad administration och ett minskat uttag av avgifter. Undantaget bedöms vidare medföra marginellt minskade kostnader för Spelinspektionen till följd av minskade arbetsinsatser i samband med tillståndsgivning och tillsyn.

Varken definitionen eller undantaget bedöms påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Varken definitionen eller undantaget bedöms ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Departementspromemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om att införa en definition av svenskt speldeltagande bedöms inte medföra några kostnader för företagen. För Skatteverket kan förslaget förväntas medföra en mycket begränsad kostnad av engångskaraktär. Något behov av informationsinsatser som går utöver de som normalt sker vid regelförändringar bedöms dock inte uppstå. Kostnaderna för myndigheten bör därför kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om att undanta spel på fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart från kravet på svensk spellicens kan förväntas medföra marginellt minskade kostnader för företagen till följd av minskad administration och ett minskat uttag av avgifter. Förslaget bedöms vidare medföra marginellt minskade kostnader för Spelinspektionen till följd av minskade arbetsinsatser i samband med tillståndsgivning och tillsyn.

Förslagen bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslagen bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.9 Vissa mindre justeringar av spellagen

Regeringens bedömning: De mindre justeringarna av spellagen medför inga ekonomiska effekter för företagen. För Spelinspektionen innebär justeringarna marginellt minskade kostnader.

Justeringarna bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Departementspromemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen om vissa mindre justeringar av spellagen medför inga ekonomiska effekter för företagen. För Spelinspektionen innebär dessa förslag marginellt minskade kostnader, främst till följd av justeringen av tillsynsbestämmelsen i 18 kap. 12 § spellagen. Genom justeringen tydliggörs att licenshavarens skyldigheter under licenstiden omfattar samtliga krav som ska vara uppfyllda för att licens ska beviljas. Förtydligandet kan förväntas medföra något enklare licensbeslut, med minskade arbetskostnader som följd.

Ändringen i 16 kap. 2 § spellagen om placeringen av en licenshavares spelsystem tydliggör att syftet med regleringen är att säkerställa att Spelinspektionen kan genomföra en tillfredsställande kontroll av en licenshavarens spelsystem. Genom ändringen klargörs också att bestämmelsen inte utgör ett sådant datalokaliseringskrav som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1807 av den 14 november 2018 om en ram för det fria flödet av andra data än personuppgifter i Europeiska unionen.

Förslagen bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.10 Förslagets övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

Genom lagen upphävs automatspelslagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.

17.2 Förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden (spelmarknadsmyndigheten).

I paragrafen anges att spelmarknadsmyndigheten ska följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av bestämmelsen framgår att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska fullgöra de uppgifter som spelmarknadsmyndigheten ansvarar för enligt lagen.

2 § Med spel avses i denna lag samma som i spellagen (2018:1138).

I paragrafen förklaras vad som i lagen avses med begreppet spel. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av bestämmelsen framgår att det med begreppet spel avses detsamma som i spellagen. Med spel avses enligt 2 kap. 1 § spellagen lotteri, vadhållning, kombinationsspel och pyramidspel. Dessa begrepp förklaras i 2 kap. 3 § i samma lag (se prop. 2017/18:220 s. 292–294).

3 § En licens- eller tillståndshavare enligt spellagen (2018:1138) ska till spelmarknadsmyndigheten lämna de uppgifter om ett visst spel som myndigheten behöver för att följa utvecklingen på spelmarknaden.

Paragrafen reglerar en licens- eller tillståndshavares uppgiftsskyldighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Enligt bestämmelsen ska en licens- eller tillståndshavare till spelmarknadsmyndigheten lämna de uppgifter om ett visst spel som myndigheten behöver för att följa utvecklingen på spelmarknaden. Med spel avses detsamma som i spellagen (se kommentaren till 2 §). Innebörden av att det med spel avses detsamma som i spellagen är att uppgiftsskyldigheten gäller för t.ex. ett lotteri, men inte för uppgifter om specifika insatser och spelare i ett spel. Eftersom licens inte kan ges för pyramidspel och uppgiftsskyldigheten enbart gäller för licens- och tillståndshavare, omfattas inte pyramidspel av lagen.

Uppgifter som myndigheten kan ha behov av för att följa utvecklingen på spelmarknaden kan exempelvis avse uppgifter om omsättning per spelform och distributionssätt (online, mobil, dator, ombud etc.), antalet aktiva spelare, fördelningen av spelet mellan kvinnor och män samt andra aggregerade uppgifter om t.ex. satta och nådda gränser för spelande.

Spelmarknadsmyndigheten ska i samband med uppgiftsinhämtning enligt lagen tillämpa förordningen om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

4 § Uppgiftsskyldigheten enligt denna lag omfattar inte

- 1. utredningar i enskilda ärenden som rör tillämpning av spellagen (2018:1138), eller*
- 2. personuppgifter.*

I paragrafen anges vissa undantag från uppgiftsskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av första punkten framgår att uppgiftsskyldigheten enligt lagen inte omfattar utredningar i enskilda ärenden som rör tillämpning av spellagen, såsom tillsynsärenden och liknande. För dessa syften finns särskilda uppgiftsskyldigheter i spellagen.

Enligt *andra punkten* omfattar uppgiftsskyldigheten inte uppgifter som utgör personuppgifter. Med personuppgifter avses detsamma 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). Personuppgifter är enligt den aktuella artikeln varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är vidare en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

*5 § Spelmarknadsmyndigheten får förelägga en licens- eller tillståndshavare enligt spellagen (2018:1138) att lämna uppgifter enligt 3 §.
Ett föreläggande får förenas med vite.*

I paragrafen regleras spelmarknadsmyndighetens möjlighet att förelägga en licens- eller tillståndshavare att lämna uppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Enligt *första stycket* får spelmarknadsmyndigheten förelägga en licens- eller tillståndshavare att lämna uppgifter om ett visst spel för att tillgodose det behov av information som myndigheten har för att följa utvecklingen på spelmarknaden. Ett föreläggande ska vara proportionerligt, vilket bl.a. framgår av 5 § förvaltningslagen. Detta innebär att en avvägning ska göras mellan å ena sidan myndighetens behov av att få del av uppgifterna och å andra sidan konsekvenserna för den uppgiftsskyldige.

Av *andra stycket* framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Möjligheten för spelmarknadsmyndigheten att förena ett föreläggande med vite innebär ingen skyldighet för myndigheten att göra det. Har spelmarknadsmyndigheten inte anledning att räkna med annat än att uppgiftsskyldigheten fullgörs, bör myndigheten inte förena förelägget med vite. Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen om viten.

*6 § Beslut om föreläggande enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

I paragrafen anges förutsättningarna att överklaga beslut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Av *första stycket* följer att ett beslut om föreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol under de förutsättningar som regleras i förvaltningslagen.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om regelbundet återkommande uppgiftsskyldighet.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om regelbundet återkommande uppgiftsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Bemyndigandet möjliggör föreskrifter om att licens- eller tillståndshavare på återkommande basis ska lämna in vissa uppgifter. Det kan t.ex. finnas behov av att vissa uppgifter lämnas in månadsvis, kvartalsvis eller halvårsvis.

17.3 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

39 kap.

5 § Skyldigheten att använda kassaregister gäller inte för den som

1. bara i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort,
2. är befriad från skattskyldighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) för inkomst från sådan försäljning som avses i 4 §,
3. bedriver taxitrafik enligt taxitrafiklagen (2012:211),
4. säljer varor eller tjänster genom distansavtal eller hemförsäljningsavtal,
5. säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal, *eller*
6. tillhandahåller automatspel enligt spellagen (2018:1138).

Vid bedömningen enligt första stycket 1 av om det är fråga om försäljning i obetydlig omfattning ska det särskilt beaktas om försäljningen normalt uppgår till eller kan antas komma att uppgå till sammanlagt högst fyra prisbasbelopp under ett beskattningsår.

Undantaget i första stycket 2 gäller inte för en näringsidkare som driver verksamhet i Sverige utan fast driftställe i landet.

I paragrafen anges situationer där skyldigheten enligt 4 § att använda kassaregister inte gäller. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Paragrafen ändras till följd av att automatspelslagen upphävs. Ändringen innebär att den tidigare *sjätte punkten*, som anger att den som anordnar automatspel enligt automatspelslagen undantas från skyldigheten att föra kassaregister, utgår. Ändringen innebär även en omnumrering av efterföljande punkt.

17.4 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

1 kap.

3 § Lagen är tillämplig på spel som tillhandahålls på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett var fartyget befinner sig.

Lagen är inte tillämplig på spel som tillhandahålls på

1. *utländska fartyg som passerar svenskt territorium med stöd av rätten till oskadlig genomfart enligt 3 kap. i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982, eller*

2. *utländska luftfartyg som flyger över svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats.*

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser för spel på fartyg och luftfartyg. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

I *andra stycket* görs en ändring på så sätt att det i stycket införs en uppställning med två punkter. Bestämmelsen i *första punkten* är ny och innebär att lagen inte är tillämplig på utländska fartyg som passerar svenskt territorium med stöd av rätten till oskadlig genomfart enligt 3 kap. i havsrättskonventionen. Vad som avses med begreppet oskadlig genomfart följer av artiklarna 17–19 i konventionen. Enligt dessa avses med oskadlig genomfart bl.a. en genomfart som är oavbruten och skyndsam och inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet. Bestämmelsen i *andra punkten* motsvarar det nuvarande andra stycket (se prop. 2017/18:220 s. 291).

5 § Lagen är inte tillämplig på köp av svenska statens premieobligationslån eller vadhållning på det framtida värdet av finansiella aktiviteter.

Paragrafen undantar vissa situationer från lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Paragrafen ändras till följd av att automatspelslagen upphävs. Ändringen innebär att andra stycket, som innebär ett undantag från lagens tillämpningsområde för sådant spel som omfattades av automatspelslagen, utgår.

3 kap.

Förbud mot främjande av olovligt spel

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

Paragrafen, som är ny, förbjuder främjande av deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens enligt denna lag (olovligt spel). Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Enligt paragrafen är det inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i olovligt spel (främjandeförbud). Förbudet omfattar såväl licenspliktigt spel som tillhandahålls i Sverige utan licens (s.k. spel utan nödvändig licens) som tillhandahållande av spel som omfattas av lagen och som inte får beviljas licens (s.k. otillåtet spel), t.ex. tillhandahållande av pyramidspel (prop. 2017/18:220 s. 346). Paragrafen överensstämmer i sak med vad som gällde enligt 38 § första stycket 1 i den upphävda lotterilagen. Främjande av olovligt spel är även kriminaliserat genom 19 kap. 2 § spellagen. Med främjande enligt den aktuella bestämmelsen avses samma sak som i straffbestämmelsen (se prop. 2017/18:220 s. 346 och 347). Främjandeförbudet omfattar t.ex. situationer där en spelprogramvaruutvecklare främjar deltagandet i olovligt spel, exempelvis genom att sköta driften av spelet. Förbudet innebär att spelmyndigheten har möjlighet att vidta administrativa åtgärder vid främjande av spel som tillhandahålls utan nödvändig licens.

4 kap.

4 § En licenshavare som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska ha en fysisk representant som är bosatt i Sverige. Representanten ska uppfylla de krav som anges i 1 och 2 §§.

I paragrafen uppställs krav på att en licenshavare som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska ha en särskild representant i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen är redaktionell och innebär att förkortningen för Europeiska ekonomiska samarbetsområdet utgår.

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 licensen har getts in senast fyra månader innan giltighetstiden för den gällande licensen går ut, ska licensen gälla till dess att spelmyndigheten beslutat om den nya ansökan.

I paragrafen behandlas giltighetstid för en licens. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Bestämmelsen i *andra stycket*, som är nytt, innebär att en licens i vissa fall fortsätter att gälla även efter giltighetstidens utgång om en ansökan om förnyelse av licensen har getts in. Den fortsatta giltighetstiden gäller under den tid då prövning av en ansökan om förnyelse av licensen pågår hos spelmyndigheten. Ett nytt beslut av myndigheten innebär att den fortsatta giltighetstiden för en utgången licens upphör att gälla, oavsett om detta beslut överklagas. En förutsättning för fortsatt giltighet är att ansökan om förnyad licens ges in till myndigheten senast fyra månader innan giltighetstiden för den gällande licensen går ut.

6 kap.

11 § Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § är det tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av den juridiska personen, *under förutsättning att utrustningen inte är försedd med en slumpalsgenerator eller ett elektroniskt minne.*

I paragrafen regleras möjligheten för den som tillhandahåller ett registreringslotteri att placera ut teknisk eller elektronisk utrustning, s.k. självserverterminaler, som hanteras av spelaren själv. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Paragrafen justeras på så sätt att ett ”inte”, som av förbiseende förts in i bestämmelsen, utgår. Därutöver görs även en mindre språklig justering.

11 kap.

1 § Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 §, förutom licens för kasino och spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat *land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet*. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

I paragrafen ges en möjlighet till internationella samarbeten inom ramen för vissa licenser, nämligen statligt spel – med undantag för kasino och spel på värdeautomater – samt onlinespel och vadhållning. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen innebär att förkortningen ”EES-land” ändras till ”land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet”. I övrigt görs en mindre redaktionell ändring.

Tillstånd för viss hantering av spelprogramvara och innehav av automater

6 a § *Den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara som används vid tillhandahållande av onlinespel enligt 7 kap. och 8 kap. ska ha tillstånd för detta.*

Paragrafen, som är ny, 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 6.2.1.

Av bestämmelsen framgår att spelprogramvara som används vid tillhandahållande av kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. och sådan vadhållning enligt 8 kap. som sker online bara får hanteras av den som har tillstånd för detta. Med spelprogramvara avses sådan programvara som är designad för att särskilt användas vid licenspliktigt spel om pengar. Det kan exempelvis handla om slumptalsgeneratorer, s.k. Random Number Generator, datorsimulerat automatspel (s.k. slots), streaminglösningar m.m. för onlinebaserad livekasino, plattformar för onlinepoker och s.k. 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. Vägledande vid prövningen av om en programvara vid onlinespel är att anse som spelprogramvara är således om programvaran påverkar själva spelets utformning och innehåll. Den närmare definieringen av begreppet överlämnas till rättstillämpningen. Spelmyndigheten har även möjlighet att ta fram ytterligare vägledning.

Att det är licenshavaren som har ansvaret för spelverksamheten gentemot konsument och tillsynsmyndighet följer av bl.a. 6 §.

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

I paragrafen, som är ny, anges vad som krävs för tillstånd enligt 6 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

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 bedöm-

ningen 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 uppfylla da bör göras i förhållande till den verksamhet som ansökan avser (jfr prop. 2017/18:220 s. 101, 297, 298 och 317). Det bör beaktas i tillståndsprovningen om sökanden redan verkar i ett annat land där motsvarande provning genomgått.

Tillståndshavaren ska vidare 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).

Övriga krav enligt 4 kap. 1 och 2 §§ eller enligt kapitlet i övrigt som ställs för att licens ska få ges är inte tillämpliga vid tillståndsprovningen.

6 c § *En tillståndshavare enligt 6 a § som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet 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, som är ny, uppställs krav på att en tillståndshavare enligt 6 a § som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska ha en särskild representant i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Av bestämmelsen framgår att representanten för en sådan tillståndshavare som saknar bosättning eller etablering i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska vara en fysisk person bosatt i Sverige. Detta innebär att representanten måste vara folkbokförd i Sverige. Representanten ska vidare uppfylla kraven enligt 4 kap. 2 § 1–3. Det innebär att representanten inte får vara i konkurs, 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, som är ny, 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. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Av bestämmelsen följer en skyldighet för tillståndshavaren att utfärda en fullmakt för representanten att företräda tillståndshavaren i alla frågor som rör verksamheten enligt tillståndet. Representanten ska i dessa frågor fungera som tillståndshavarens ombud i Sverige. Detta inkluderar bl.a. kontakter med svenska myndigheter. Representanten ska även vara behörig att själv eller genom någon annan företräda tillståndshavaren inför svenska domstolar. Bestämmelsen motsvarar den i 4 kap. 5 § (jfr prop. 2017/18:220 s. 300).

6 e § *En tillståndshavare enligt 6 a § får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag.*

I paragrafen, som är ny, anges att den som har tillstånd för hantering av spelprogramvara inte får tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Paragrafen innebär att samarbeten i form av tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara inte är tillåtna mellan tillståndshavare och spelföretag som saknar nödvändig licens enligt spel lagen.

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

I paragrafen anges att spelmyndigheten prövar ansökningar om tillstånd för hantering av spelprogramvara och innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Ändringen i paragrafen innebär att spelmyndigheten, utöver frågor om tillstånd för innehav av automater, även prövar ansökningar om tillstånd för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara enligt 6 a §.

10 § *Spelmyndigheten får förena ett tillstånd med villkor för hanteringen av spelprogramvara eller för innehavet av automater.*

I paragrafen anges att spelmyndigheten får förena ett tillstånd med villkor för hanteringen eller för innehavet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Ändringen i paragrafen innebär att spelmyndigheten, utöver villkor för tillstånd att inneha automater, även får förena tillstånd för hantering, dvs. tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring, av spelprogramvara med villkor (jfr prop. 2017/18:220 s. 317). Villkoren får endast avse hanteringen.

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

Om en ansökan om förnyelse av tillståndet har getts in senast fyra månader innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut, ska tillståndet gälla till dess att spelmyndigheten beslutat om den nya ansökan.

I paragrafen, som är ny, behandlas giltighetstid för ett tillstånd enligt 6 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

Av första stycket framgår att ett beslut om tillstånd ska avse en viss tid och får ges för högst fem år.

Bestämmelsen i andra stycket innebär att ett tillstånd i vissa fall fortsätter att gälla även efter giltighetstidens utgång om en ansökan om förnyelse av tillståndet har getts in. Den fortsatta giltighetstiden gäller under den tid då prövning av en ansökan om förnyelse av tillståndet pågår hos spelmyndigheten. Ett nytt beslut av myndigheten innebär att den fortsatta giltighetstiden för ett utgången tillstånd upphör att gälla, oavsett om detta beslut överklagas. En förutsättning för fortsatt giltighet är att ansökan om förnyat tillstånd ges in till myndigheten senast fyra månader innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut.

14 kap.

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

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen.

I paragrafen regleras bonuserbjudanden. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Andra stycket är nytt och undantar licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap., dvs. spel för allmännyttiga ändamål, från begränsningen att en licenshavare endast får erbjuda eller lämna bonus vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel. Endast den som enbart tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål enligt 6 kap. är undantagen från begränsningen. Skulle en licenshavare med licens enligt 6 kap. erhålla licens även för spel enligt något annat kapitel i lagen omfattas licenshavaren inte längre av undantagsbestämmelsen.

15 kap.

1 § *Marknadsföring* av spel till konsumenterna ska vara måttfull.

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas hur stor risk det aktuella spelet innebär för utvecklande av spelproblem och i vilken utsträckning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år.

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år.

Paragrafen anger att marknadsföring av spel till konsumenterna ska vara måttfull och att den inte får rikta sig särskilt till personer under 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig och innebär ingen ändring i sak.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att det vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull särskilt ska beaktas hur stor risk det aktuella spelet innebär för utvecklande av spelproblem och i vilken utsträckning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år.

För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull ska en helhetsbedömning göras. Avgörande för bedömningen är hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. Bedömningen av vad som kan anses strida mot kravet på måttfull marknadsföring är ytterst en fråga för rättstillämpningen att besvara (se prop. 2017/18:220 s. 163, 164 och 328 samt prop. 2016/17:8 s. 46). Med marknadsföring avses detsamma som i 3 § marknadsföringslagen, dvs. 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 konsumenterna eller näringsidkare.

Olika spel medför skilda risker för utvecklande av spelproblem. Att det anges i *andra stycket* att det särskilt ska beaktas hur stor risk det spel som marknadsförs innebär för utvecklande av spelproblem betyder att det ställs högre krav på ansvarsfull och försiktig utformning av marknadsföring av spel med hög risk för utvecklande av spelproblem. Det innebär vidare att marknadsföringen av sådana spel inte får vara uppsökande, påträngande eller på annat sätt olämplig. Riskfaktorer ändras över tid och påverkas bl.a.

av hur utbudet på spelmarknaden ser ut. Spelens olika risknivåer beror till stor del på spelets uppbyggnad och egenskaper. Vid bedömningen av hur riskabelt ett spel är bör bl.a. beaktas spelets hastighet, insatsmöjligheter, vinstchanser, ljud- och ljuseffekter, tillgänglighet, återbetalningsintervall och kontinuitet, dvs. om spelsessionen kan fortsätta utan avbrott eller förlängas med ett annat spel.

I andra sammanhang där spelens risknivåer beaktas brukar spelen delas in i låg, medelhög och hög risk för spelproblem (SOU 2020:77 s. 131–134). En sådan uppdelning kan fungera som vägledning även vid tillämpningen av bestämmelsen. De spel som har hög risk för spelproblem kännetecknas av att de ofta har kort tid från insats till resultat, snabb utbetalning av vinst, möjlighet till långa spelsessioner, speciellt ljus och ljud samt är ofta tillgängliga via internet. Det innebär att t.ex. värdeautomatspel och spel på onlinekasino generellt sett utgör mycket riskfyllda spelformer. Spel med medelhög risk för spelproblem har ofta medellång tid från insats till resultat och möjlighet att förlänga den totala speltiden med en svit av spelomgångar. Det kan t.ex. vara sportspel, spel på hästar och livepoker. Spel med låg risk för spelproblem har ofta lång tid från insats till resultat med kort sammantagen speltid per tillfälle och med få variationer. Det innebär att lotter köpta hos ombud och allmännyttiga lotterier som regel utgör spelformer med låg risk för utvecklande av spelproblem, eftersom det handlar om låga insatsmöjligheter per lott, långsammare spel och låg vinståterbetalningsnivå.

Vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull ska hänsyn tas till var marknadsföringen förekommer och hur den är utformad (jfr prop. 2016/17:8 s. 31–33). Genom att det i bestämmelsen i andra stycket även anges att det särskilt ska beaktas i vilken utsträckning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år förtydligas att marknadsföringen inte får riskera att locka barn och ungdomar till spel om pengar. Det innebär att en större återhållsamhet krävs för sådan marknadsföring som förekommer i sammanhang som gör att risken är högre att nå barn och ungdomar, såsom reklam i samband med barn- och familjeprogram eller liknande. För spel med hög risk för spelproblem ställs det mycket höga krav på restriktiv marknadsföring i sådana sammanhang.

Enligt *tredje stycket* får marknadsföring inte riktas särskilt till personer under 18 år. *Tredje stycket* motsvarar det nuvarande andra stycket.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om otillbörlig marknadsföring på spelområdet. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Genom tillägget i *första stycket* utvidgas sanktionsmöjligheterna vid överträdelse mot bestämmelsen i 2 § till att också omfatta en möjlighet att ålägga marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§

marknadsföringslagen. Av 2 § första stycket framgår att marknadsföring inte får riktas direkt till en spelare som har stängt av sig från spel. Av andra stycket i samma paragraf framgår att 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.

Reklam i radio, tv och videodelningsplattformar

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 före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen.

Paragrafen behandlar reklam i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till radio- och tv-lagen tas bort. Bestämmelsens tillämpningsområde är därmed inte begränsat till sändningar som omfattas av den lagen. Ändringen innebär att bestämmelsen även kan bli tillämplig på tv-sändningar och beställ-tv från utlandsbaserade medietjänstleverantörer.

I *andra stycket*, som är nytt, framgår att förbudet mot sådan reklam som avses i första stycket, dvs. reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens, även gäller för leverantörer av videodelningsplattformar avseende reklam som tillhandahålls före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen. Att förbudet gäller före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program innebär att reklam som plattformens leverantören inte kan styra över inte omfattas av förbudet (jfr t.ex. 9 a kap. 10 och 11 §§ radio- och tv-lagen och prop. 2019/20:168 s. 204 och 205, se även 7 kap. 3 § andra stycket alkohollagen). Med videodelningsplattform respektive leverantör av videodelningsplattform avses detsamma som i radio- och tv-lagen. I 3 kap. 1 § 23 radio- och tv-lagen definieras videodelningsplattform 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. I 3 kap. 1 § 10 radio- och tv-lagen definieras leverantör av videodelningsplattform som den som tillhandahåller en videodelningsplattform. Med tillhandahållande av reklam avses att en plattformens leverantör inte får marknadsföra, sälja eller arrangera sådana annonser som avses i bestämmelsen på sin plattform (jfr prop. 2019/20:168 s. 223).

16 kap.

1 a § Den som tillhandahåller onlinespel enligt 7 kap. och 8 kap. ska se till att spelprogramvaran som används har tillverkats eller är tillhandahållen, installerad och ändrad av någon med tillstånd enligt 11 kap. 6 a §.

Paragrafen, som är ny, innehåller krav gällande spelprogramvara för den som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och vadållning online. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Bestämmelsen innebär att en licenshavare endast får använda spelprogramvara som har tillverkats eller är tillhandahållen, installerad eller ändrad av någon med tillstånd enligt 11 kap. 6 a §. Om licenshavaren själv utför den hanteringen ska licenshavaren ha tillstånd för detta. Skyldigheten begränsas till att en licenshavare ska se till att spelprogramvaran som används har tillverkats eller är tillhandahållen, installerad och ändrad av någon med tillstånd för detta. Det innebär att redan tillverkad programvara kan fortsätta att användas så länge den inte behöver hanteras på sådant sätt som kräver tillstånd, t.ex. under tiden en licenshavare försöker hitta en ny leverantör om den tillståndshavare som ursprungligen hanterat programvaran förlorar sitt tillstånd. Licenshavaren får däremot inte låta en tillståndshavare som förlorat sitt tillstånd att fortsätta hantera programvaran.

2 § Licenshavarens spelsystem ska vara placerat i Sverige.

Spelsystemet får vara placerat utomlands om licenshavaren

1. har tillåtelse att erbjuda spel i ett annat land där en offentlig myndighet övervakar licenshavarens tillhandahållande av spel och denna myndighet har ingått avtal med spelmyndigheten om tillsyn av licenshavarens tillhandahållande av spel i Sverige, eller

2. ger spelmyndigheten möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande.

I paragrafen behandlas placeringen av en licenshavarens spelsystem. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen innebär att det i *andra stycket* anges att spelsystemet under vissa förutsättningar får vara placerat utomlands. Ändringen innebär att spelmyndigheten inte behöver besluta särskilt om undantag från kravet i första stycket på att spelutrustningen ska vara placerad i Sverige. Genom ändringen får myndigheten i stället ta ställning till, i det fall ett spelsystem är placerat utomlands, om förutsättningarna för detta är uppfyllda i samband med prövningen av en licens.

18 kap.

2 § Spelmyndigheten har också tillsyn över att *spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt denna lag följer lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

I paragrafen regleras tillsynen över viss verksamhet enligt penningtvättslagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen innebär att hänvisningen till den specifika punkten i 1 kap. 2 § första stycket penningtvättslagen utgår och att den verksamhet som avses i stället preciseras direkt i bestämmelsen. Ändringen innebär inte någon ändring i sak.

12 § Om förutsättningarna för licens inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga lic-

enshavaren att inom en viss tid 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.

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

Paragrafen reglerar spelmyndighetens möjligheter till ingripande mot en licenshavare som åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av samma lag. Övervägandena finns i avsnitt 14.

I *första stycket* görs en ändring på så sätt att hänvisningen till 4 kap. 1–3 §§ utgår. Ändringen innebär att det klart framgår att spelmyndighetens skyldighet att ingripa mot en licenshavare omfattar samtliga fall då licenshavaren inte uppfyller förutsättningarna för licens.

12 a § Det som sägs om licenshavare och licens i 12 § ska också gälla för tillståndshavare och tillstånd enligt 11 kap. 6 a §.

Paragrafen, som är ny, reglerar spelmyndighetens möjligheter till ingripande mot den som är tillståndshavare enligt 11 kap. 6 a § och som åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av samma lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

I paragrafen anges att spelmyndighetens möjligheter till ingripande mot en licenshavare som följer av 12 § också gäller i förhållande till en tillståndshavare enligt 11 kap. 6 a § (se prop. 2017/18:220 s. 339 och 340). Det innebär att myndigheten har möjlighet att bl.a. meddela anmärkning eller förelägganden om rättelse eller förbud, och i särskilt allvarliga fall att meddela varning eller att återkalla tillståndet.

19 kap.

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

I ringa fall döms det inte till ansvar.

I paragrafen kriminaliseras främjande av otillåtet spel och licenspliktigt spel utan licens. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen är språklig och innebär att ordet ”i” förs in före ”1 §”.

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, som är ny, reglerar påförande av sanktionsavgift med anledning av ett beslut om varning eller anmärkning enligt 18 kap. 12 § mot en innehavare av tillstånd enligt 11 kap. 6 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

Enligt *första stycket* får spelmyndigheten besluta om en sanktionsavgift vid överträdelser 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 §. Ansvar för överträdelsen är strikt, dvs. att en sanktionsavgift tas ut även om överträdelsen inte har skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Det ankommer på spelmyndigheten att visa att förutsättningarna för att besluta om en avgift är uppfyllda.

Bestämmelsen utformas på motsvarande sätt som 10 §, som anger att spelmyndigheten får besluta att licenshavare ska betala en sanktionsavgift om licenshavaren har fått en anmärkning eller varning. Vid myndighetens prövning av om det ska beslutas att en tillståndshavare ska betala sanktionsavgift ska myndigheten göra motsvarande överväganden som vid prövningen av om en licenshavare ska betala sådan avgift (prop. 2017/18:220 s. 231–234).

I 12 § finns bestämmelser om förbud mot dubbelbestraffning. I 14 § regleras avgiftens storlek. I 17 och 18 §§ finns bestämmelser om verkställighet och preskription.

Enligt *andra stycket* ska avgiften tillfalla staten.

13 § Sanktionsavgiften enligt 10 eller 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 regleras sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av en licens- eller tillståndshavare. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

Ändringen i paragrafen innebär att bestämmelserna om sanktionsavgiftens storlek även gäller för sanktionsavgifter enligt 10 a §. Vilka omständigheter som ska beaktas när storleken på avgiften beslutas regleras i 15 § (se prop. 2017/18:220 s. 352 och 353). När det gäller överträdelser av en tillståndshavare enligt 11 kap. 6 a § bör allvarlighetsgraden bedömas med hänsyn till vilken betydelse som överträdelsen har i förhållande till syftet med tillståndsregleringen, dvs. att försvåra tillgången till spelprogramvara för spelföretag som saknar nödvändig licens enligt lagen.

21 kap.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att internationellt samarbete enligt 11 kap. 1 § också får ske med organisationer eller företag i länder utanför *Europeiska ekonomiska samarbetsområdet* och om närmare förutsättningar för internationellt samarbete.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om dels internationellt samarbete med organisationer eller företag i länder utanför *Europeiska ekonomiska samarbetsområdet*, dels om andra förutsättningar för internationellt samarbete. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen är redaktionell och innebär att ”EES” ändras till ”Europeiska ekonomiska samarbetsområdet”.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande 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 6.2.2.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från registrering enligt 12 kap. 1 och 3 §§ och om hur kontrollerna av en spelares identitet enligt 12 kap. 2 och 4 §§ ska göras.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från registrering av spelare och om hur kontroller av en spelares identitet ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen innebär att 12 kap. 3 § läggs till. Genom ändringen omfattar bemyndigandet även registrering av spelare som deltar i lotteri för viss tid, s.k. prenumerationslotterier.

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

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § och om innehållet i handlingsplanen,
2. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 14 kap. 4 §,
3. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,
4. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,
5. självtest enligt 14 kap. 10 §,
6. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,
7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas, och
8. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om spelansvar. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Ändringen i *fjärde punkten* är redaktionell och innebär att ett punkttecken förs in efter ”14 kap”.

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, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från regleringen i 16 kap. 3 § 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 avsnitt 9.

I 21 kap. 14 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sådana tekniska krav och rutiner som avses i 16 kap. 1 § och den bedömning av överensstämmelse med tekniska krav som avses i 16 kap. 3 §. I den nu aktuella paragrafen ges för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att utöver detta meddela föreskrifter om undantag från det bedömningsförfarande som avses i 16 kap. 3 §, dvs. att bedömningen av uppfyllelsen av de tekniska kraven ska göras av ett ackrediterat organ.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023 i fråga om de nya bestämmelserna i 11 kap. 6 a–6 e och 9–11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a § och 19 kap. 10 a och 13 §§ och i övrigt den 1 januari 2023.

2. De nya bestämmelserna i 11 kap. 6 a–6 e och 9–11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a § och 19 kap. 10 a och 13 §§ ska dock tillämpas på ansökningar om tillstånd enligt 11 kap. 6 a § som lämnas in till spelmyndigheten efter den 28 februari 2023 och som avser tid efter den 30 juni 2023.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 15.

Av *första punkten* framgår att lagen träder ikraft den 1 juli 2023 i fråga om de nya bestämmelserna i 11 kap. 6 a–6 e och 9–11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a § och 19 kap. 10 a och 13 §§ och i övrigt den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* ska de nya bestämmelserna i 11 kap. 6 a–6 e och 9–11 §§, 16 kap. 1 a §, 18 kap. 12 a § och 19 kap. 10 a och 13 §§ dock tillämpas på ansökningar om tillstånd enligt 11 kap. 6 a § som lämnas in till spelmyndigheten efter den 28 februari 2023 och som avser tid efter den 30 juni 2023. Det innebär att en ansökan om sådant tillstånd kan lämnas in till spelmyndigheten före ikraftträdandet och att spelmyndigheten även kan påbörja handläggningen och prövningen av ansökan innan samma tidpunkt.

17.5 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

1 kap.

2 § Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3 eller 5 §. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Paragrafen ändras till följd av uppsägningen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland (SÖ 1979:40). Ändringen innebär

att hänvisningen till den upphävda 4 § utgår. Därmed ska lagen även tillämpas på automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland som tillhandahålls med finskt tillstånd under förutsättning att spelet faller inom lagens tillämpningsområde.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 15.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Därigenom kan regeringen anpassa tidpunkten för ikraftträdandet till den tidpunkt då överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan länderna upphör att gälla.

Enligt *andra punkten* gäller äldre bestämmelser fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

17.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

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

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

Som svenskt speldeltagande räknas endast

1. *deltagande i onlinespel, om spelaren är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige, och*

2. *deltagande i annat spel än onlinespel, när spelet tillhandahålls på svenskt territorium.*

I paragrafen anges hur behållningen för en beskattningsperiod enligt lagen beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Ändringen innebär att ett nytt *tredje stycke* införs. I det nya stycket anges vad som räknas som svenskt speldeltagande. Definitionen har betydelse för vilka insatser och utbetalningar som ska beaktas vid bestämmandet av behållningen.

Av *första punkten* följer att det räknas som svenskt speldeltagande om en spelare som deltar i ett onlinespel är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige. Det innebär att om spelaren t.ex. tillfälligt är på resa utomlands så utgör det ändå svenskt speldeltagande om spelaren deltar i ett onlinespel. Med onlinespel avses detsamma som i 2 kap. 1 § spellagen (prop. 2017/18:220 s. 292). Av 12 kap. 1 § spellagen följer bl.a. att enbart fysiska personer kan registreras för onlinespel. Bedömningen av om en person är bosatt i Sverige utgår från de kriterier som gäller enligt 3 § folkbokföringslagen (prop. 2017/18:220 s. 254 och 318). Med stadigvarande vistelse avses detsamma som i 3 kap. 3 § 2 inkomstskattelagen, dvs. att det är fråga om en sammanhängande vistelse på sex månader eller mer. En

förutsättning är att dygnsvilan är i Sverige. Vistelsen räknas som stadigvarande bara om den är sammanhängande, dvs. utan annat än tillfälliga avbrott (prop. 2004/05:19 s. 30). Införandet av definitionen utgör ingen ändring i förhållande till vad som avses enligt den nuvarande lydelsen av lagen (se prop. 2017/18:220 s. 364).

Av *andra punkten* följer att speldeltagande i annat spel än onlinespel räknas som svenskt speldeltagande när spelet tillhandahålls på svenskt territorium. Detta innebär att endast insatser och utbetalningar som hänförs till spel som sker på en fysisk plats på svenskt territorium, inklusive territorialvatten, ska beaktas. Så länge det är fråga om ett fysiskt spel som sker inom landets gränser saknar det betydelse om spelaren är bosatt i Sverige eller endast vistas här tillfälligt.

Vid spel på fartyg i internationell trafik påverkas behållningen inte av insatser och utbetalningar som hänförs till licenspliktigt spel som anordnas utanför svenskt territorium. Skatten ska enligt 6 § betalas för behållningen som avser sådant spel som omfattas av lagen (se 1 och 2 §§). Behållningen påverkas därför inte heller av insatser och utbetalningar som hänförs till spel enligt 6 kap. spellagen eller spel som inte omfattas av spellagens tillämpningsområde. Det senare kan exempelvis vara fallet när spel tillhandahålls på utländska fartyg medan de befinner sig i oskadlig genomfart enligt artikel 17 i havsrättskonventionen, se kommentaren till 1 kap. 3 § spellagen.

Sammanfattning av betänkandet Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:77)

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 vadhållning, 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 marknaden. 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 konkurrenshänseende. 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 Kon-

kurrensverkets 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. Utredningens 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 hästnäringen 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 spelet 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 vadållning 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 skadeverkningarna av spel, särskilt kasinospel online och spel på värdeautomater, samt att lämna förslag som ytterligare begränsar marknadsföringen av spel.

Riskklassificering 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 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 i reglerna om penningtvätt. Utredningen bedömer att det finns

ett behov av att utveckla en modell för riskklassificering av olika spelformers risker att utveckla spelproblem utifrån en analys av spelets uppbyggnad och egenskaper. Syftet med riskklassificeringen 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 riskklassificering 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 spelar 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 beroendehänseende. 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 överträdelse av den nya bestämmelsen samt överträdelse 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 stärkt 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 värdeautomater 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 spelmark-

naden införs som ger Spelinspektionen rätt att förelägga en licens- eller tillståndshavare att tillhandahålla uppgifter om spelets omfattning. Bilaga 1

Ökad flexibilitet i de tekniska kraven

Spellagen omfattar olika verksamheter, från mindre fysiska lotterier och bingoverksamheter 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 bonuserbjudanden 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 lootlådor, 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

Bilaga 1

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.

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.

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 (marknadsstörringsavgift) 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 överträdelserna.

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

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.

11 kap.

Tillstånd för innehav av automater

Tillstånd för viss hantering av spelprogramvara och innehav av automater

6 a §

Spelprogramvara som används vid tillhandahållande av onlinespel enligt 7 och 8 kap. får bara tillverk-

as, 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 tillståndshavarens 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 *innehavet*.

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 ljudradio-sändningar 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 ljudradio-sändningar.

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, ljudradiosändningar, beställradio eller på videodelningsplattformar mellan kl. 06.00 och 21.00.

16 kap.

1 a §

Den som tillhandahåller online-spel 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 bristfälliga, 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 bristfälliga, 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 hand-

lingar 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.

Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet

Efter remiss har yttranden över betänkandet Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:77) kommit in från AB Svenska spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, Apricot Investments Ltd, Bauer media AB, Betsson Nordic Ltd, Branschföreningen för online-spel, Brottsförebyggande rådet, Bröstcancerförbundet, Bygdegårdarnas riksförbund, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning, Cherry Casino Sweden Ltd, Discovery Networks Sweden AB, Evolution Gaming Group, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Folkspel ideell förening, Förvaltningsrätten i Linköping, IAB Sverige, Integritetsskyddsmyndigheten, IOGT-NTO, Justitiekanslern, Kambi Malta Ltd, Kammarrätten i Jönköping, Karolinska institutet, Kiruna kommun, Komerkskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kungsbacka kommun, Leovegas AB, Luleå kommun, Lunds universitet (medicinska fakulteten), Malmö kommun, Markaryds kommun, Miljonlotteriet, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nordic Entertainment Group AB, Nordic Lottery AB, NRJ Sweden AB, Paf Consulting Abp, Pensionärernas riksorganisation, Polismyndigheten, Prostatacancerförbundet, Regelrådet, Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö), Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm), Region Östergötland (Folkhälso- och statistikheten och Beroendekliniken i Norrköping), Schibsted Sverige AB, Skatteverket, Skiftet, SKPF Pensionärerna, Socialstyrelsen, Spelbranschens riksorganisation, Spelberoendes riksförbund, Spelinspektionen, Spooniker Ltd, Statens medieråd, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap), Stödlinjen, Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen), Svenska Bankföreningen, Svenska Fotbollförbundet, Svenska Friidrottsförbundet, Svenska Handbollförbundet, Svenska Journalistförbundet, Svenska Postkodföreningen, Svenska Skidförbundet, Svenska Tennisförbundet, , Sveriges annonsörer AB, Sveriges bingoarrangörers centralorganisation, Sveriges dövas riksförbund, Sveriges kommuner och regioner, Sveriges riksiddrottsförbund, Synskadades riksförbund, Tillväxtverket, TU – medier i Sverige, TV4 AB, Valfrihetens vänner, Visita, Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa), William Hill International, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst och Åklagarmyndigheten.

AB Kvällstidningen Expressen, Acast AB, Aftonbladet Hierta AB, Bonnier AB, Båstads kommun, Cancerfonden, Card Payment Sweden, Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan, Clear Channel Sverige Aktiebolag, Facebook Sweden AB, Flens kommun, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Företagarna, Game Over behandlingshem, Google Sweden AB, Gratistidningarnas förening, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet (Institutionen för globala studier), Hallsbergs kommun, Haparanda kommun, Herrljunga kommun, Härjedalens kommun, Idrottens spel i Göteborg AB, Jönköpings kommun, Konsumentvägledar-

nas förening, Landskrona kommun, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Ludvika kommun, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Lycksele kommun, Melleruds kommun, NetEnt AB, Nordic Legal & Compliance AB (Nordic Gambling), Nyköpings kommun, Publicistklubben, Region Västerbotten (Alkohol- och drogmottagningen), Reklamombudsmannen, Riksdagens ombudsmän, Skövde kommun, Spelberoendegruppen, Spelfriheten AB, Spelstopp nu!, Spotify AB, Staffanstorps kommun, Strömstads kommun, Sundsvalls kommun, Sustainable Interaction, Svenljunga kommun, Svenska Golfbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Pokerförbundet, Svenskt näringsliv, Sveriges konsumenter, Sveriges mediebyråer, Sveriges olympiska kommitté, Sveriges tidskrifter, Timrå kommun, Tyresö kommun, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Uppsala universitet (Institutionen för farmaceutisk biovetenskap och juridiska fakulteten), Utgivarna, Älvsbyns kommun och Östra Göinge kommun har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.

Sammanfattning av departementspromemorian Vissa följdändringar med anledning av spellagen (Ds 2019:30)

I promemorian föreslås att tillståndsplikten för s.k. förströelsespelsautomater ska upphöra och att lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel och automatspelsförordningen (2004:1062) ska upphävas.

Vidare föreslås att överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland (SÖ 1979:40) ska sägas upp. Förslaget innebär att de spelföretag som i dag tillhandahåller automatspel på fartyg i internationell trafik enligt ett finskt, inklusive åländskt tillstånd, och som därmed är undantagna från kravet på svensk spellicens, i fortsättningen måste ha svensk spellicens för att få tillhandahålla spel på svenskt territorium eller på svenska fartyg. Förslaget innebär även att dessa spelföretag ska betala spelkatt på allt licensierat spel som tillhandahålls på svenskt territorium. Syftet med förslaget är att åstadkomma en heltäckande och enhetlig spellagstiftning där samtliga spelföretag på den svenska spelmarknaden erbjuds samma förutsättningar att tillhandahålla spel med svensk spellicens.

Promemorian innehåller även ett förslag till definition av svenskt speldeltagande i lagen (2018:1139) om skatt på spel, samt ett antal mindre justeringar av och rättelser i spellagen (2018:1138) och spelförordningen (2018:1475).

Förslaget om att överenskommelsen mellan Sverige och Finland ska sägas upp föreslås träda ikraft den dag regeringen bestämmer. Övriga förslag föreslås träda ikraft den 1 juli 2020.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 1 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2, 3 och 5 §§, 6 kap. 11 §, 11 kap. 1 §, 16 kap. 2 §, 18 kap. 12 §, 19 kap. 2 § och 21 kap. 11 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3, 4 eller 5 §. Online-spel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3 eller 5 §. Online-spel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.

3 §

Lagen är tillämplig på spel som tillhandahålls på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett var fartyget befinner sig.

Lagen är tillämplig på spel som tillhandahålls på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett var fartyget befinner sig.

Lagen är inte tillämplig på spel som tillhandahålls på *utländska luftfartyg som flyger över svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats*.

Lagen är inte tillämplig på spel som tillhandahålls på

1. utländska fartyg som passerar svenskt territorium med stöd av rätten till oskadlig genomfart enligt artikel 17 i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982, eller

2. utländska luftfartyg som flyger över svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats.

5 §

Lagen är inte tillämplig på köp av svenska statens premieobligationslån eller vadhållning på det framtida värdet av finansiella aktiviteter.

Lagen är inte heller tillämplig på automatspel som omfattas av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

6 kap.

11 §

Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § är det *inte* tillåtet att låta spelaren själv

Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § är det tillåtet att låta spelaren själv göra sin

göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av den juridiska personen, såvida inte utrustningen är försedd med en slumptalsgenerator eller ett elektroniskt minne.

insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av den juridiska personen, under förutsättning att utrustningen inte är försedd med en slumptalsgenerator eller ett elektroniskt minne

11 kap.

2 §

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap 1 §, förutom licens för kasino och spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat EES-land. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap 1 §, förutom licens för kasino och spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat EES-land. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

16 kap.

2 §

Licenshavarens spelsystem ska vara placerat i Sverige.

Spelmyndigheten får meddela undantag från kravet i första stycket, om licenshavaren

Spelsystemet får även vara placerat utomlands om licenshavaren

1. har tillåtelse att erbjuda spel i ett annat land där en offentlig myndighet övervakar licenshavarens tillhandahållande av spel och denna myndighet har ingått avtal med spelmyndigheten om tillsyn av licenshavarens tillhandahållande av spel i Sverige, eller

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

2. ger spelmyndigheten möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande.

18 kap.

12 §

Om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller

Om förutsättningarna för licens inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud,

besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning.

ändring av villkoren eller anmärkning.

Bilaga 5

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

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

19 kap.

2 §

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

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

21 kap.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från registrering enligt 12 kap. 1 § och om hur kontrollerna av en spelares identitet enligt 12 kap. 2 och 4 §§ ska göras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från registrering enligt 12 kap. 1 och 3 §§ och om hur kontrollerna av en spelares identitet enligt 12 kap. 2 och 4 §§ ska göras.

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § och om innehållet i handlingsplanen,

2. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 14 kap. 4 §,

3. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,

4. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap 9 §,

5. självtest enligt 14 kap. 10 §,

6. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,

7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas, och

8. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §.

1. Ändringarna i 1 kap. 2 och 4 §§ träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Övriga ändringar träder i kraft den 1 juli 2020.

2. Äldre bestämmelser i 1 kap. 2 och 4 §§ gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Förslag till lag om upphävande av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

Härigenom föreskrivs att lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2020.

Den upphävda lagen gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 39 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 kap.

5 §

Skyldigheten att använda kassaregister gäller inte för den som

1. bara i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort,

2. är befriad från skattskyldighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) för inkomst från sådan försäljning som avses i 4 §,

3. bedriver taxitrafik enligt taxitrafiklagen (2012:211),

4. säljer varor eller tjänster genom distansavtal eller hemförsäljningsavtal,

5. säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal,

6. anordnar automatspel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, eller

7. tillhandahåller automatspel enligt spellagen (2018:1138).

5. säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal, *eller*

6. tillhandahåller automatspel enligt spellagen (2018:1138).

Vid bedömningen enligt första stycket 1 av om det är fråga om försäljning i obetydlig omfattning ska det särskilt beaktas om försäljningen normalt uppgår till eller kan antas komma att uppgå till sammanlagt högst fyra prisbasbelopp under ett beskattningsår.

Undantaget i första stycket 2 gäller inte för en näringsidkare som driver verksamhet i Sverige utan fast driftställe i landet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2018:1139) om skatt på spel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

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

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

Med svenskt speldeltagande avses

1. deltagande i onlinespel, om spelaren är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige, och

2. deltagande i annat spel än onlinespel, när spelet tillhandahålls på svenskt territorium.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna avseende departementspromemorian

Bilaga 6

Efter remiss har yttranden över promemorian Vissa följdändringar med anledning av spellagen (Ds 2019:30) kommit in från Bodens kommun, Borås kommun, Branschföreningen för onlinespel, Domstolsverket, Föreningen Svensk sjöfart, Kungälv kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Skatteverket, Skellefteå kommun, Socialstyrelsen, Spelinspektionen, Stockholms kommun, Sverok, Tekniska museet, Transportstyrelsen och Ålands Penningautomatförening.

AB I Svenssons Citykiosk, Bell Casino, Biljardkompaniet i Kristianstad AB, Biljardpalatset i Stockholm AB, Borlänge kommun, Borås Funcenter AB, Eskilstuna kommun, European Speedrunner Assembly AB, Falöpings kommun, Folkhälsomyndigheten, Gameffect i Jönköping AB, Gustavsvik Resort AB, Gnosjö kommun, Göteborgs kommun, Halmstad kommun, Helsingborgs kommun, HT&c Scandinavia B, Hudiksvalls kommun, IOS AB, JoLo & Co AB, LGL Video AB, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Liseberg AB, Luleå kommun, Matmuren AB, Motala kommun, Nordanstigs kommun, Norrköpings kommun, Nöjeshallen Luleå AB, Overpowered AB, pLace Handelsbolag, Postkällan AB, Restaurang & Aktivitetscenter i Malmö AB, Skurups kommun, Spelbranschens riksorganisation, Sportbaren Eventcenter Uddevalla AB, Sportsbar Tanums kommun, Trollhättan AB, Stockholm Bowling Company AB, Sundsvalls kommun, Svenska Campingpärlor AB, Svensk handel, Södertälje kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Visby kommun, Västerviks kommun och Växjö kommun har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.

Sammanfattning av promemorian Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter

I denna promemoria föreslås att kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter i spellagen (2018:1138) ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet. Förslaget syftar till att stärka konsumentskyddet på spelområdet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

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

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 1 § och rubriken närmast före 15 kap. 1 § spellagen (2018:1138) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Måttfull marknadsföring

Krav på särskild måttfullhet

1 §

Vid marknadsföring av spel till konsumenterna ska måttfullhet iaktas.

Vid marknadsföring av spel till konsumenterna ska *särskild* måttfullhet iaktas.

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian

Efter remiss har yttranden över promemorian Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter kommit in från AB Kvällstidningen Expressen, AB Svenska spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, Alzheimerfonden, Amnesty International, Association of Charity Lotteries in Europe, Astma- och allergiförbundet, Autism- och aspergerförbundet, Barncancerfonden, Barnens rätt i samhället, Barnombudsmannen, Bauer media AB, Betsson Nordic Ltd, BirdLife Sverige, Bonnier AB, Bonnier News Group AB, Branschföreningen för onlinespel, Bröstcancerförbundet, Bygdegårdarnas riksförbund, Cancerfonden, Civil Rights Defenders, Clear Channel Sverige Aktiebolag, Clowner utan gränser, ComeOn Sweden Ltd, Diakonia, ECPAT Sverige, Erikshjälpen, Folkhälsomyndigheten, Folkspel ideell förening, Friluftsförbundet, Föreningen för Fairtrade Sverige, Giva Sverige, Gratistidningarnas förening, Göteborgs universitet (Institutionen för globala studier), Hand in Hand Sweden, Hjärnfonden, Hjärt-Lungfonden, Hockeyettan, Håll Sverige rent, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, IOGT-NTO, Justitiekanslern, Kombispiel i Sverige AB, Kommerskollegium, Konkursverket, Konsumentverket, Konsumentvägledarnas förening, Kontakta, Kvinna till kvinna, Leovegas AB, Lunds universitet, Miljonlotteriet, Mind, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Naturskyddsföreningen, Neuroförbundet, Nordic Entertainment Group AB, Nordic Entertainment Group Radio, Nordic Lottery AB, NRJ Sweden AB, Paf Consulting Abp, Pensionärernas riksorganisation, Plan International Sverige, Prostatacancerförbundet, Psoriasisförbundet, Raoul Wallenberg Academy, Regelrådet, Region Skåne (Vuxenpsykiatrimottagningen för spelberoende i Malmö), Region Stockholm (Beroendecentrum Stockholm), Region Östergötland (Folkhälso- och statistikenheten och Beroendekliniken i Norrköping), Reumatikerförbundet, Riksförbundet FUB, Riksförbundet HjärtLung, Riksföreningen Sveriges stadsmissioner, Rädda barnen, Schibsted Sverige AB, Scouterna, Sjöräddningssällskapet, SKPF Pensionärerna, Socialstyrelsen, SOS Barnbyar Sverige, Spelberoendes riksförbund, Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen, Sponsring & Eventsverige, Spooniker Ltd, Star for Life, Statens medieråd, Statskontoret, Stiftelsen Friends, Stiftelsen Fryshuset, Stiftelsen Min stora dag, Stiftelsen Nordens ark, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Stockholms universitet (Institutionen för folkhälsovetenskap), Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen), Svensk galopp, Svensk travsport, Svenska Afghanistankommittén, Svenska Fotbollförbundet, Svenska Handbollförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Parasportförbundet, Svenska Postkodföreningen, Svenska Postkodstiftelsen, Svenska Röda korset, Svenska Skidförbundet, Svenska Skidskytteförbundet, Sverige för UNHCR, Sveriges annonsörer AB, Sveriges dövas riksförbund, Sveriges kommuner och regioner, Sveriges konsumenter, Sveriges mediebyråer, Sveriges olympiska kommitté, Sveriges paralympiska kommitté, Sveriges riksdrotsförbund, Synskadades riksförbund, The Hunger Project Sverige, TU – medier i Sverige, TV4 media AB,

UNICEF Sverige, Världsnaturfonden WWF, Västra Götalandsregionen (Mottagning för spelberoende och skärmhälsa), WaterAid Sverige, William Hill International och World's Children's Prize Foundation. Bilaga 9

Acast AB, Aftonbladet Hierta AB, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning, Discovery Networks Sweden AB, Facebook Sweden AB, Företagarna, Google Sweden AB, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Publicistklubben, Region Västerbotten (Alkohol- och drogmottagningen), Reklamombudsmannen, Riksdagens ombudsmän, Spelberoendegruppen, Spelfriheten AB, Spelstopp nu!, Spotify AB, Stödlinjen, Svenska Journalistförbundet, Svenskt näringsliv, Sveriges bingoarrangörers centralorganisation, Sveriges tidskrifter, Uppsala universitet (Institutionen för farmaceutisk biovetenskap och juridiska fakulteten), Utgivarna och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.