

Kommittédirektiv



Centrala marknadsfrågor vid omregleringen
av spelmarknaden

Dir.
2018:47

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2018.

Sammanfattning

AB Svenska Spels anpassning till den omreglerade spelmarknaden samt hästnäringens och idrottsrörelsens ekonomiska förutsättningar är av betydelse för genomförandet av reformen. En särskild utredare ges därför i uppdrag utreda förutsättningarna för och, om det bedöms vara motiverat, föreslå hur en fristående finansieringsmodell för spel på häst- respektive idrottstävlingar, såsom en marknadsavgift, kan utformas och belysa konsekvenserna av en sådan modell.

Utredaren ska även överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av de spel som sker online och på värdeautomater. Metoderna för att stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet, ska analyseras.

Utredaren ska mot bakgrund av de ovan beskrivna övervägandena lämna förslag på åtgärder för att upprätthålla en välfungerande spelmarknad. Utredaren får även föreslå andra åtgärder som behövs för att stärka regleringen av spelmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

Bakgrund

Regeringen har i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220) föreslagit att ett licenssystem ska införas där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. Regleringen ska vara

tillämplig på spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden.

Spelverksamhet ska enligt den nya regleringen vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas. Spelmarknaden delas upp mellan en konkurrensutsatt del, som främst omfattar spel online och vadhållning, en del som förbehålls spel för allmännyttiga ändamål, som främst omfattar lotterier och bingo, samt en del som förbehålls staten, som främst omfattar de statliga kasinona och spel på värdeautomater.

En licenshavare ska ha en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande. Höga krav på måttfullhet ska gälla vid marknadsföring av spel. En statlig spelmyndighet ska besluta om licenser och utöva tillsyn enligt lagen. Straffen för olovlig spelverksamhet skärps. Den som vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel, s.k. matchfixning, ska kunna dömas för spelfuskbrott.

Punktskatt ska tas ut på licenspliktigt spel med 18 procent av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna. Spel förbehållet allmännyttiga ändamål ska fortfarande vara skattebefriat.

Regeringen anförde i den ovan nämnda propositionen att reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och, efter en viss tid, mer samlat, främst när det gäller dess effekter på marknadsutvecklingen, kanaliseringen, konsumentskyddet, folkhälsan, den personliga integriteten, idrottsrörelsens och andra allmännyttiga organisationers finansiering, kostnadsutvecklingen för berörda myndigheter och statens intäkter. Samma dag som propositionen beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera regleringen. I propositionen anförde regeringen vidare att det borde införas möjligheter att besluta om andra behövliga åtgärder för att utestänga dem som utan licens tillhandahåller spel på den svenska marknaden och att begränsa skadeverkningarna av sådant spel. En

utredning av hur detta på bästa sätt kan ske för att nå målen med reformen skulle enligt regeringen tillsättas skyndsamt. Enligt regeringen skulle vidare särskilt utredas vilka spelproblem som värdeautomater och onlinespel ger upphov till. Regeringen konstaterade också att en särskild uppföljning borde göras av hur AB Svenska Spel (Svenska Spel) anpassat sin verksamhet till de nya reglerna. Avslutningsvis framhöll regeringen att hästnäringens och idrottsrörelsens förutsättningar borde utredas särskilt (prop. 2017/18:220 s. 277–279).

Mot denna bakgrund finns behov av att ge en utredare i uppdrag att överväga behovet av och lämna förslag till ytterligare åtgärder med anledning av omregleringen av spelmarknaden.

Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen

Om Svenska Spel vill fortsätta att tillhandahålla de spel som bolaget för närvarande tillhandahåller med ensamrätt på marknaden, och även andra spel som kommer att tillåtas enligt den nya spellagen, krävs en omstrukturering av bolagets verksamhet. Spel med ensamrätt får nämligen enligt den nya lagen inte bedrivas av samma juridiska person som bedriver verksamhet som är utsatt för konkurrens. Omstruktureringen är dock en fråga för bolaget och dess styrelse, och således inte en ägarfråga. Hur bolaget agerar kan dock påverka resultatet av reformen.

Svenska Spel ska vidare bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att den inte strider mot det konkurrensrättsliga regelverket. Detta innebär bl.a. att det inte får ske otillåten korssubventionering mellan den verksamhet som bedrivs med ensamrätt och den konkurrensutsatta verksamheten. Statens uppgift som ägare av bolaget är att bedriva ägarstyrning utifrån det uppdrag som beslutats av riksdagen.

Utredaren bör mot denna bakgrund analysera hur Svenska Spel strukturerat om sin verksamhet med anledning av reformen och överväga om ytterligare åtgärder krävs för att tillgodose de krav som följer av den nya regleringen.

Utredaren ska därför

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

Föreslå en modell för finansieringen av hästnäringen

Vadhållning på hästar har hittills i Sverige varit reglerat genom att trav- och galoppsporten via spelbolaget AB Trav och Galopp (ATG) getts ensamrätt att erbjuda vadhållning på hästar. Detta har säkerställt att trav- och galoppsporten och hästnäringen kan finansiera sina verksamheter genom att ta del av intäkterna från spelet på hästar. ATG ägs av Svensk Travsport (90 procent) och Svensk Galopp (10 procent), men staten utser majoriteten av ledamöterna i bolagets styrelse, vilket innebär att staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten. ATG har utdelningsförbud och hela överskottet fördelas av bolagets styrelse baserat på innehållet i det s.k. totalisatoravtalet som ATG:s ägare och staten enas om. Enligt avtalet ska ATG verka för att trav- och galoppsporten inom landet ska kunna bedrivas så att de långsiktiga förutsättningarna för sportens utveckling och geografiska spridning tryggas. ATG ska även avsätta medel för finansieringen av Hästnäringens Nationella Stiftelse och dess huvudinriktning på utbildning och utveckling av hästsektorn. Stiftelsen tilldelas årligen 50 miljoner kronor, varav 33 miljoner kronor avsätts till utbildning.

Regeringens förslag till omreglering av spelmarknaden innebär att ATG:s ensamrätt upphör. Samtliga aktörer som uppfyller kraven för att få licens kan därmed erbjuda vadhållning på hästar.

Detta förändrar i grunden förutsättningarna för ATG och trav- och galoppsportens finansiering.

Det finns bl.a. mot denna bakgrund behov av att ta fram en ny modell för finansieringen av hästnäringen som är fristående från skattesystemet. Förslaget ska säkerställa en konkurrensrättsligt hållbar lösning som är förenlig med den omreglerade spelmarknaden.

Utredaren ska därför

- överväga och om det är motiverat föreslå en finansieringsmodell för hästnäringen,
- lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder,
- vid behov redogöra för hur förslagen är förenliga med det EU-rättsliga regelverket för statsstöd, samt
- göra en internationell utblick och då särskilt redovisa och beakta erfarenheter från Danmark och Storbritannien.

Utreda en modell för finansiering av idrottsrörelsen

Spelmarknaden utnyttjar i stor utsträckning idrotten som vadhållningsobjekt och detta har varit fallet alltsedan föregångaren till Svenska Spel, AB Tipstjänst, grundades 1934. Avsikten var då att hela överskottet av bolagets verksamhet skulle gå till idrottsändamål. Vadhållning på idrott har över tid utvecklats med ett allt större utbud och, genom internet och kommersiella tv-kanaler, fler aktörer. Samtidigt har sättet för idrotten att ta del av intäkterna från sådant spel förändrats. Tidigare fanns en direkt koppling mellan vinster från det statliga spelbolaget och idrottsrörelsen. Numera kommer vinsterna idrottsrörelsen till del främst genom sponsoravtal m.m. mellan Svenska Spel och idrottsrörelsen.

I samband med omregleringen av spelmarknaden har företrädare för idrottsrörelsen, bl.a. Riksidrottsförbundet och Svenska Fotbollförbundet, till regeringen framfört att en ersättning bör utgå till idrotten då idrottsevenemang utnyttjas som vadhållningsobjekt.

Omregleringen av spelmarknaden förändrar bl.a. förutsättningarna för Svenska Spel att sponsra idrottsrörelsen. Frågan om idrottsrörelsens möjligheter att ta del av vinster från spel på idrott är dock mer komplex.

Utredaren ska därför

- överväga om den finansieringsmodell som utredaren föreslår för hästnäringen, eller någon annan lämplig modell fristående från skattesystemet, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt,
- om en sådan modell kan införas, lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder,
- överväga och redogöra för alternativa sätt för idrotten att ta del av intäkter från spel på idrott, samt
- göra en internationell utblick och redovisa eventuella erfarenheter från andra länder.

Ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel online och på värdeautomater

Spel har olika farlighetsgrad, dvs. det skiljer sig hur beroendeframkallande de är och hur stora hälsomässiga och sociala problem samt finansiella förluster de kan skapa. Vissa spel anses farligare än andra. Studier har visat att kasinospel online och spel på värdeautomater tillhör de mest beroendeframkallande spelen. Skadeverkningarna av dessa spel bör därför följas närmare än andra spel som t.ex. bingo eller skraplotter.

Samma dag som propositionen med förslag till en ny spellag beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera omregleringen. Redan nu kan dock sägas att spel på värdeautomater minskar, medan kasinospel online ökar. Denna strukturella förändring innebär förändrade förutsättningar för skadeverkningarna av spel. I förlängningen kan utvecklingen leda till att det inte längre kommer att vara lönsamt för Svenska Spel att tillhandahålla spel på värdeautomater. Detta

kan påverka utbudet av illegalt spel på automater och också skadeverkningarna av sådant spel.

Utredaren ska därför

- analysera hur det vikande intresset för spel på lagliga värdeautomater påverkar utbudet och skadeverkningarna av spel på värdeautomater, samt hur den utvecklingen förändrar förutsättningarna och formerna för att tillhandahålla sådant spel,
- överväga ytterligare åtgärder som vid behov kan vidtas för att minska skadeverkningarna av spel, särskilt kasinospel online och spel på värdeautomater,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

Syftet med omregleringen av spelmarknaden är att styra spelandet i Sverige till licensierat spel. Systemet för spelande ska vara attraktivt, och det ska finnas ett effektivt sanktionsystem mot spel utan licens som riktas mot den svenska marknaden. Spellicensutredningen, som i betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) lämnade förslag till en ny spellag, övervägde ett antal åtgärder för att stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet. Regeringen beslutade att gå vidare med de förslag som utredningen valde, bl.a. varningsmeddelanden för spel på webb-platser med olicensierat spel, blockering av betalningar till anordnare av olicensierade spel och beskattning av spelares vinster från olicensierat spel (prop. 2017/18:220).

Om det vid den uppföljning av reformen som Statskontoret utför visar sig att t.ex. kanaliseringen inte uppnås i tillräcklig grad, att föreslagna åtgärder inte är tillräckliga, att olicensierat spel bedrivs i oacceptabel omfattning eller om utvecklingen på annat sätt blir negativ, behöver ytterligare åtgärder vidtas.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag till åtgärder, utöver de som regeringen har föreslagit, för att begränsa eller stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet,
- lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar i grundlag.

Andra förslag som kan stärka omregleringen

Omregleringen av spelmarknaden är genomgripande och komplex. Ett stort antal faktorer påverkar hur väl den uppnår sina syften. Det kan därför uppstå behov av att, bl.a. till följd av vad som kommer fram i samband med Statskontorets uppdrag, genomföra ändringar i spelregleringen. Utredaren är oförhindrad att föreslå andra åtgärder som behövs för att stärka reformen.

Utredaren får därför

- överväga och lämna förslag till andra åtgärder som behövs för att stärka genomförandet av omregleringen av spelmarknaden,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt redogöra för effekterna på spelmarknaden samt effekterna för hästnäringen, idrottsrörelsen och statens finanser, samt om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenserna skulle bli om en finansieringsmodell för spel på hästar eller på idrotts-evenemang skulle införas.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska löpande ha kontakt med Lotteriinspektionen och Statskontoret samt övriga berörda myndigheter. Utredaren ska även ha kontakt med företrädare för spelbranschen och särskilt berörda bolag samt med hästnäringen och idrottsrörelsen. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

(Finansdepartementet)