

Kommittédirektiv

Omreglering av spelmarknaden



**Dir.
2015:95**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 september 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering, som ska syfta till att skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på marknaden. Regleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behöriga tillstånd, och att aktörer utan tillstånd ska stängas ute. En utgångspunkt är vidare att de negativa konsekvenserna av spelandet ska begränsas. Ett högt konsumentskydd förutsätter också en reglering som tar sociala hänsyn, med krav på bl.a. måttfull marknadsföring.

Vid utformningen av den nya regleringen ska förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål bevaras i så hög utsträckning som möjligt. Utredaren ska vidare bl.a. beakta den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen, folkhälsopolitiska mål samt EU-rätten.

I uppdraget ingår även att analysera vilken roll staten bör ha på en omreglerad spelmarknad.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Bakgrund

En utvecklad spelmarknad

Den nu gällande lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen är i grunden utformad för en fysisk lotteri-marknad, där det förutsätts att lotterier anordnas på en fysisk plats eller avser fysiska lottsedlar eller deltagarbevis. Syftet med regleringen är att skapa en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskott från spel bör värnas och vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. staten, föreningslivet och hästsektorn. Sociala skyddshänsyn ska prioriteras, samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud samt risker för bedrägerier och olagligt spel beaktas (prop. 2002/03:93 s. 15, bet. 2002/03:KrU8, rskr. 2002/03:112).

Lotteriregleringen är en förbudslagstiftning. Tillstånd att anordna lotterier kan endast erhållas under vissa förutsättningar. Med lotteri avses enligt 3 § lotterilagen all verksamhet där en eller flera deltagare kan få en vinst till ett högre värde än vad övriga deltagare kan få, däribland lottning, gissning, vadhållning, bingospel, automatspel, kasinospel m.m. Enligt huvudregeln i lotterilagen kan endast ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål få tillstånd att anordna lotteri. Regeringen har därutöver, genom ett undantag i 45 § lotterilagen, möjlighet att bevilja tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Det är i huvudsak med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånd getts till det av staten helägda bolaget AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG), som står under statligt inflytande, att bedriva lotteriverksamhet. Kommersiella intressen är endast tillåtna inom spelverksamhet på s.k. restaurangkasinon samt i samband med spel på varuspelsautomater på marknads- och tivolinöjen.

Den svenska spelmarknaden har sedan lotterilagen trädde i kraft genomgått en stor förändring. Bland annat har utvecklingen av internet gjort att spelandet allt oftare sker med hjälp av datorer, smarta telefoner och surfplattor, många gånger

över nationsgränserna. Lotterierna har därmed blivit alltmer tillgängliga. Utländska spelbolag, som inte har tillstånd att anordna lotteri i Sverige, har i dag en marknadsandel på 21 procent av den svenska spelmarknaden. Prognosen för 2015 visar att denna marknadsandel väntas växa med 7–10 procent, vilket innebär att dessa bolag vid årets slut beräknas ha en marknadsandel på 22–23 procent.

Till följd av att en allt större andel av spelandet sker hos utländska spelbolag minskar den statliga kontrollen över spelmarknaden. Detta är ett problem, inte minst då konsumentskyddet, med den nuvarande regleringen, inte kan garanteras vid spel hos dessa bolag.

Även andra länder inom EU har mött denna utveckling. Några länder har valt att behålla sina traditionella regleringar och infört nya styrmedel för att bättre kunna kontrollera sin spelmarknad. Exempel på sådana styrmedel är blockering av hemsidor och förbud mot att förmedla betalningar mellan konsumenter och spelbolag som saknar behöriga tillstånd, samt skärpta marknadsföringskrav. Andra länder, däribland Danmark, Italien och Frankrike, har öppnat sina spelmarknader för konkurrens, helt eller delvis. Italien har sedan 2006 successivt öppnat hela sin spelmarknad för konkurrens. I Frankrike är det sedan 2010 möjligt att få licens för visst internetspel, såsom poker och vadhållning på sport och hästar. Danmark tillåter sedan 2012 konkurrens på internetkasinon och sportvadhållning. Utländska spelbolag kan därför i dag erbjuda spel med stöd av licens till danska konsumenter. Med licenser följer ofta ett antal motprestationskrav, som att spelbolagens verksamhet ska beskattas i licenslandet och att de måste följa licenslandets marknadsförings- och spelansvarsregler.

Folkhälsoproblem

Överdrivet spelande är ett folkhälsoproblem i Sverige. Drygt 2 procent av den vuxna befolkningen i åldersgruppen 16–84 år har spelproblem. Spelproblem förekommer hos hela befolkningen, men är särskilt vanligt bland unga, män, utlandsfödda och personer med låg utbildning.

Överdrivet spelande kan medföra negativa konsekvenser i form av exempelvis skuldsättning, ohälsa och problem med relationer. Dessa konsekvenser kan även drabba anhöriga. Uppskattningsvis 76 500 barn lever tillsammans med någon som har spelproblem.

Lotteriers tillgänglighet och deras utformning har betydelse för risken att utveckla spelproblem. I Socialdepartementet bereds för närvarande en promemoria med förslag som syftar till att förebygga och behandla spelmissbruk.

Intäkter från lotterier

Punktskatter på spel och lotterier tas ut enligt lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1991:1482) om lotteriskatt samt lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

Lotteriskatt tas ut med en procentandel av behållningen sedan vinster betalats ut till spelarna på lotteri och viss utländsk vadhållning i samband med hästtävlingar.

Spelskatt betalas med ett visst belopp per spelbord för s.k. restaurangkasinon. Spelskatt tas också ut för skattepliktigt spel som anordnas utan tillstånd med samma belopp som om tillstånd funnits.

Skatt på vinstsparande m.m. betalas med en viss procentsats av vinstens värde för penningvinst i vinstsparande. Detsamma gäller för vinst i lotteri i samband med utgivandet av tryckt periodisk skrift.

Ideella organisationer och Svenska Spel är undantagna från punktskatter på lotterier. Svenska Spels överskott från verksamheten betalas in på inkomstitel. Svenska Spel och ATG är vidare undantagna från inkomstskatt, förutom för inkomst från fastighet, vilket framgår av den s.k. katalogen i 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229). Ideella föreningar kan också bli undantagna från inkomstskatt om förutsättningarna för inskränkt skattskyldighet är uppfyllda.

De statliga inkomsterna från spelverksamheten består mot denna bakgrund huvudsakligen av överskott från Svenska Spels verksamhet och lotteriskatt från ATG. Därtill finns mindre inkomster från lotteriavgifter och skatt på spel. De

sammanlagda statsinkomsterna från spel uppgick till ca 6,1 miljarder kronor 2014, varav överskottet från Svenska Spel uppgick till ca 4,8 miljarder kronor och intäkterna från lotteriskatt hänförlig till ATG:s verksamhet till ca 1,3 miljarder kronor.

Tidigare utredningar

Den tekniska utvecklingen och Sveriges EU-medlemskap har förändrat förutsättningarna för lotterimarknaden, på både nationell och internationell nivå. Lotterilagens räckvidd och utformning har därför varit föremål för flera utredningar.

Lotteriutredningen

Lotteriutredningen överlämnade sitt slutbetänkande Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) till regeringen i januari 2006. Utredningen bedömde att den befintliga regleringen inte var ändamålsenlig för att upprätthålla en tillräcklig kontroll över spelandet samt säkra de sociala skyddshänsynen och intäkterna från lotterier. Utredningen föreslog mot denna bakgrund att vissa lotterier skulle få anordnas med licens, under förutsättning att spelplanaren uppfyllde lagstiftningens krav.

Betänkandet har remissbehandlats, men inte resulterat i någon ny lagstiftning.

Spelutredningen

Spelutredningen, som överlämnade sitt betänkande En framtida spelreglering (SOU 2008:124) till regeringen i december 2008, konstaterade att den tekniska utvecklingen hade lett till omfattande internationell konkurrens mellan aktörer som erbjuder spelande över internet, och att spelande på utländska webbsidor stod utanför offentlig kontroll. Utredningens slutsats var att den svenska regleringens skyddssyften inte kunde upprätthållas och lämnade två alternativ för en framtida reglering; att behålla och strama upp den gällande regleringen eller öppna upp vissa spelformer för nya aktörer.

Även Spelutredningens betänkande har remissbehandlats, men inte föranlett någon ny lagstiftning.

Kasinoutvärderingen

Även kasinolagen (1999:355), som reglerar kasinospel som anordnas i lokaler som används huvudsakligen för detta ändamål, har varit föremål för utvärdering. Utredningen Kasinoutvärderingen konstaterade i sitt betänkande Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering (SOU 2006:64) bl.a. att eventuella förändringar av kasinoverksamheten för att denna bättre skulle motsvara villkor om socialt ansvar borde kunna ske inom ramen för gällande reglering och styrformer.

Främjandeförbudsutredningen

Främjandeförbudsutredningen lämnade sitt betänkande Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34) till regeringen den 30 mars 2015. Utredningen har föreslagit att 38 § lotterilagen ändras så att det inte är tillåtet att i yrkesmässig eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av lotterilagen. Sanktionsbestämmelserna i 54 § andra stycket lotterilagen föreslås vidare få en ny utformning som innebär att de omfattar allt främjande av deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd i lotterilagen, utan att någon skillnad görs mellan svenska och utländska lotterier. Den nya lydelsen innebär vidare en viss utvidgning av det straffbara området för svenska lotterier som bedrivs utan tillstånd. Slutligen har utredningen föreslagit att Lotteriinspektionen ges rätt att besluta att ett föreläggande eller förbud vid vite som avser främjandeförbudet i 38 § ska kunna gälla omedelbart. Betänkandet remitteras för närvarande.

Uppdraget

Ett nytt licenssystem

En särskild utredare ges i uppdrag att analysera hur ett system med licenser för anordnare av lotterier på den svenska spelmarknaden kan utformas och lämna förslag till reglering för att genomföra ett sådant system.

En viktig utgångspunkt för uppdraget är att det nya licenssystemet ska bygga på ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för aktörerna. En annan utgångspunkt är att skadeverkningarna av spelande ska begränsas. Efterfrågan på onlinespel ska kanaliseras till säkra och kontrollerade erbjudanden, på ett sätt som inte leder till ökat spelande. Ytterligare en utgångspunkt är att alla spel-företag ska kunna få licens om de uppfyller de krav som uppställs i lag. Kännetecknande för ett licenssystem är just att marknaden öppnas för konkurrens. Ett krav på motprestation är att verksamheten blir beskattad i Sverige, liksom att krav på bl.a. lämplighet och spelansvar uppfylls. Alla som bedriver spel- och lotteriverksamhet ska ha relevanta tillstånd och de som inte har tillstånd ska kunna utestängas från marknaden. Hög prioritet måste därför ges till kontroll och tillsyn av marknaden.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga och lämna förslag till hur ett licenssystem för anordnare av lotterier kan utformas för den svenska spelmarknaden och i samband med detta beakta kunskap om hur skadeverkningar av spel kan begränsas.

Lämplighetskrav för anordnare

Krav måste ställas på att den som vill anordna spel om pengar är lämplig för att bedriva verksamhet av detta slag. Detta bör förutsätta att ett licensbeslut föregås av en grundlig granskning av den aktuella aktören samt dess ledande befattningshavare och styrelse.

Erfarenheter från andra länder visar att spelmarknaden för närvarande präglas av att spelbolag köps upp och inkorporeras i

varandra. Detta kan påverka utformningen av de lämplighetskrav som bör ställas på en anordnare. Det kan även förutses att spelbolag går i konkurs, varför det bör övervägas att införa särskilda bestämmelser för avveckling av spelbolag för att ge spelarna så stor konsumenttrygghet som möjligt.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga vilka lämplighetskrav som bör ställas för att få licens att anordna lotteri och lämna förslag till reglering, samt i samband med detta analysera om särskilda krav behövs för att hantera ägarbyten,
- överväga om särskilda regler behövs för att säkra spelarnas intressen i samband med att spelbolag går i konkurs och vid behov lämna förslag till sådana regler,
- analysera vilka krav på säkerhet för spelarnas konton som bör gälla och lämna förslag till reglering,
- lämna förslag till reglering som säkerställer att endast anordnare som omfattas av svensk skattskyldighet kan ges licens att anordna lotteri,
- bedöma om krav kan och bör ställas på att licenshavare inte riktar sin verksamhet mot länder där de inte får anordna lotterier och vid behov lämna förslag till reglering.

Spelformer

I samband med att ett licenssystem införs bör det på nytt övervägas dels vilka spelformer som ska vara tillåtna på den svenska spelmarknaden, dels om några av dessa bör lämnas utanför ett licenssystem och regleras på annat sätt. Övervägandena ska särskilt ske med utgångspunkten att skadeverkningar av spelande ska begränsas.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- bedöma vilka spelformer som ska vara tillåtna på den svenska spelmarknaden, och i vilken omfattning, samt lämna förslag till reglering, och
- lämna förslag om hur spelformer som inte bedöms lämpa sig för ett system med fri konkurrens bör regleras.

Tekniska krav

Spelsystem och andra för ett lotteris utförande viktiga funktioner ska uppfylla höga krav på säkerhet. Spelare ska kunna utgå från att de lotterier som tillhandahålls är säkra, slumpmässiga och inte kan manipuleras. Det kräver även att ansvarig tillsynsmyndighet har både god teknisk kunskap och goda möjligheter att kräva information och andra åtgärder från anordnarna.

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ställer krav på att tjänster ska kunna tillhandahållas fritt inom EU. Det finns även inom EU-rätten krav på att den administrativa bördan ska minska för företag och myndigheter inom EU. De svenska kraven på teknisk säkerhet inom spelverksamhet bör därför samordnas med internationellt vedertagna standarder, om det kan ske utan att säkerheten i systemen minskar.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- lämna förslag till reglering av de krav som kan behövas för att uppnå en hög säkerhet i de lotterier som ska få tillhandahållas på den svenska marknaden, både avseende traditionella lotterier och sådana som tillhandahålls elektroniskt, och i samband med detta överväga i vilken utsträckning som internationella standarder och intyg från tillståndsmyndigheter i andra EU-länder kan användas.

Krav på tillstånd för ombud och underleverantörer

Försäljning av lotterier sker på olika sätt. Några av de vanligaste kanalerna för att tillhandahålla lotterier är ombud, internet och prenumerationer, trav- och galoppbanor samt restauranger.

Spelanordnare anlitar i stor utsträckning underleverantörer i sin verksamhet. Det kan bl.a. vara fråga om leverantörer av spelplattformar och spelsystem samt underentreprenörer som hanterar oddssättning. För att få en sammanhängande och säker spelmarknad bör även dessa aktörers verksamhet vara föremål för statlig kontroll.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga om krav på tillstånd för spelombud och vissa underleverantörer bör införas och vid behov lämna förslag till en reglering.

Vinståterbetalningsnivåer

Spelanordnarnas vinståterbetalning är att likställa med priset på spel. En högre vinståterbetalningsnivå, dvs. ett lägre pris på spelet, leder till mer spelande. En reglering av vinståterbetalningsnivåer kan således användas för att påverka omsättningen och inriktningen på spelet.

Enligt dagens reglering ska vinståterbetalningen för s.k. egentliga lotterier (lottning, gissning, vadhållning eller liknande spel samt marknads- och tivolinöjen) uppgå till minst 35 procent och högst 50 procent (16 § lotterilagen). I regeringens tillstånd till Svenska Spel och ATG, som beslutats enligt 45 § lotterilagen, varierar återbetalningsnivån för olika spelformer från 49 procent för lotterier och nummerspel till minst 85 procent för värdeautomater. Även enligt kasinolagen ska vinståterbetalningen för värdeautomater och andra automatspel uppgå till minst 85 procent.

I samband med att ett licenssystem införs är det befogat att se över regleringen av återbetalningsnivåerna.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- bedöma om det finns behov av att reglera vinståterbetalningsnivåerna för lotterier och i så fall lämna förslag till en reglering.

Spelansvar

En grundläggande utgångspunkt för en ny spelreglering är att de negativa konsekvenserna av spelet ska begränsas. Det är viktigt att spelanordnarna tar ett socialt ansvar och vidtar åtgärder för att spel sker på ett ansvarsfullt sätt och att problemspelande motverkas. Vid utformningen av sådana åtgärder ska hänsyn tas till befintlig kunskap om hur skadeverkningar av spel kan begränsas.

För att motverka att problemspelande uppstår finns behov av att närmare överväga vilka preventiva spelansvarsåtgärder som

behöver vidtas och om spel över internet kräver särskilda åtgärder. Som exempel på spelansvarsåtgärder kan nämnas olika former av registreringar av spelares beteenden. Åtgärder av detta slag kan komma i konflikt med personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser. En reglering som aktualiserar behandling av personuppgifter måste vidare vara förenlig med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen, som för närvarande är föremål för ett omfattande reformarbete.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- bedöma vilka krav som ska ställas på spelordnare för att spel ska ske ansvarsfullt och problemspelande ska motverkas, överväga om särskilda krav behöver ställas på onlinespel och analysera om förbudet mot spel på kredit behöver skärpas för att bl.a. motverka överskuldssättning till följd av spel,
- utifrån de ovanstående övervägandena lämna förslag till reglering avseende åtgärder mot problemspelande, innefattande de regler som behövs för att den självavstängningsfunktion som för närvarande tas fram av Lotteriinspektionen ska kunna användas inom ramen för ett licenssystem, samt
- bedöma om undantag från personuppgiftslagens regler behöver och kan göras, samt vid behov lämna förslag till en sådan reglering och i så fall särskilt beakta det pågående reformarbetet med dataskyddsregleringen inom EU samt analysera integritetsaspekterna av en reglering av detta slag, som måste vara proportionerlig och inte mer långtgående än vad som kan motiveras med hänvisning till dess syfte.

Marknadsföring

De som spelar måste få tillgång till relevant produktinformation så att de kan göra välinformerade val av spel. Vid marknadsföring av vinster bör t.ex. sannolikheten att vinna tydligt anges. Marknadsföringen bör vidare utformas så att risken för att människor hamnar i problematiskt spelande minimeras. Eventuella marknadsföringsbegränsande bestämmelser måste dock ta hänsyn till det skydd som viss marknadsföring har

enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen k. I departementspromemorian Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen (Ds 2015:46) föreslås att all marknadsföring ska vara utformad med särskild måttfullhet och att marknadsföring inte får riktas särskilt till barn och ungdomar under 18 år. Förslagen remitteras för närvarande.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/13/EU) om audiovisuella medietjänster bygger på principen om fri rörlighet för tv-sändningar. En särskild procedur anvisas i direktivet för det fall sändningar som riktas helt eller huvudsakligen mot en medlemsstat strider mot strängare bestämmelser i allmänhetens intresse i den medlemsstaten. I 16 kap. 15 § radio och tv-lagen (2010:696) finns stöd för att använda proceduren om tv-sändningar från en annan medlemsstat innehåller alkoholreklam eller barnreklam.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga om ytterligare krav på marknadsföring av spel och lotterier behöver uppställas,
- undersöka möjligheten att utvidga 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen till att, utöver alkohol- och barnreklam, omfatta spelreklam, samt
- lämna förslag till ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser för ett licenssystem.

Skatter och avgifter

Ett av syftena med dagens spelreglering är att värna överskottet från spelverksamheten till det allmänna och allmännyttiga ändamål. Förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål, som i dag finansieras av intäkter från spelverksamhet, bör i så hög utsträckning som möjligt bevaras i samband med att ett licenssystem införs.

En viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten, bl.a. bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd (prop. 2014/15:100 s. 105).

Punktskatter tas ut på spel och lotterier i Sverige. Juridiska personer ska betala statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet (bolagsskatt). En juridisk person är obegränsat skattskyldig i Sverige för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet, om den är att anse som en svensk juridisk person. En utländsk juridisk person är begränsat skattskyldig i Sverige för bl.a. inkomst från ett fast driftställe i Sverige. Med ett fast driftställe för näringsverksamhet avses en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs, vilket bl.a. särskilt innefattar filial och ombud som har en beroende ställning. Vid bedömningen av om det finns en stadigvarande plats för affärsverksamhet kan bl.a. förekomsten av viss teknisk utrustning beaktas.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- lämna förslag till ett heltäckande system för avgifter och beskattning på en licensreglerad spelmarknad som är förenligt med unionsrätten, inklusive de regler om statligt stöd som följer av EUF-fördraget.

Sanktioner och påföljder

Ett införande av licenssystem kräver effektiva åtgärder mot aktörer som verkar på spelmarknaden utan tillstånd. Snabba och effektiva reaktioner från statens sida på överträdelse av regleringen i dess helhet är av avgörande betydelse för upprätthållandet av ett sådant system.

Utredaren ska därför

- analysera förhållandet mellan lotterilagens straffbestämmelse och relevanta bestämmelser i brottsbalken,
- lämna förslag till ett administrativt sanktionssystem med en tydlig gränsdragning mot de fall som är kriminaliserade så att dubbelbestraffning inte uppstår.

Stärkt främjandeförbud

I ett licenssystem är det angeläget att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens från spelplanordnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden. Det i dag gällande förbudet mot att främja lotterier som saknar tillstånd bör vara

grunden för ett sådant skydd. Det kan dock antas att detta inte är tillräckligt för att hindra olagliga aktörer från att tillhandahålla lotterier till svenska spelare, varför det bör övervägas om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder. Som exempel på en sådan åtgärd kan nämnas Spelutredningens förslag att förbjuda betalningsförmedling för otillåtna lotterier och förbud mot elektronisk kommunikation till domäner och ip-adresser där otillåtna spel förekommer.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- undersöka vilka åtgärder, utöver de som föreslagits av Främjandeförbudsutredningen, som kan behöva vidtas för att effektivt stoppa olicensierade aktörer från att agera på den svenska spelmarknaden och lämna nödvändiga författningsförslag.

Manipulation av resultat inom idrott

Uppgjorda idrottsresultat involverar ofta organiserade kriminella nätverk som arbetar internationellt. Manipulation av idrottsresultat, s.k. match-fixning, är ett hot mot idrotten. Det är viktigt att vadhållning inom ramen för ett licenssystem inte skadar idrotten och att idrotten kan ha ett inflytande över vilka idrottsliga resultat som vadhållning ska tillåtas på.

Europarådet har beslutat Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, som innefattar en mångsidig strategi för att ta itu med manipulation av resultat inom idrott.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera hur de delar av den ovan nämnda konventionen som berör vadhållningsverksamhet bör beaktas inom ramen för ett licenssystem,
- bedöma om andra åtgärder behöver vidtas för att motverka spelrelaterad match-fixning och lämna nödvändiga författningsförslag, samt
- analysera om det bör regleras i vilken utsträckning som idrottstävlingar får användas som spelobjekt.

Statens roll på spelmarknaden

Staten äger Svenska Spel och styr i dag bolaget genom föreskrifter, ägaranvisning och tillståndsvillkor. Bolaget har historiskt sett haft ett nära samarbete med idrottsrörelsen. Vidare har staten genom styrelserepresentation ett rättsligt bestämmande inflytande i ATG. Bolaget styrs genom föreskrifter, avtal mellan staten och bolagets ägare samt tillståndsvillkor. Lotteriinspektionen är statens centrala myndighet på lotteriområdet.

Utöver dessa roller har staten ett ansvar att säkerställa att skadeverkningar av spel begränsas.

I ett licenssystem, med en spelmarknad som ska kännetecknas av konkurrens mellan jämbördiga aktörer, bör det övervägas om staten ska äga och styra spelbolag. Svenska Spel representerar dock ett stort finansiellt värde för staten, vilket bör beaktas i samband med en omreglering.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- ta ställning till och föreslå vilken eller vilka roller staten bör ha på en omreglerad spelmarknad, och
- analysera vilka konsekvenser en omreglering får för värdet av Svenska Spel.

Ideella organisationers förutsättningar

Ideella organisationer får anordna lotterier om de uppfyller vissa kriterier i lotterilagen. Lotteriernas vinståterbetalningsnivåer är begränsade till mellan 35 och 50 procent och det ska uppstå ett skäligt överskott som kan gå till det angivna ideella ändamålet. Delar av regleringen har sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning och är i behov av översyn och uppdatering.

De ideella organisationernas lotterier är i dag undantagna från lotteriskatt för att det överskott som uppstår i verksamheten i sin helhet ska kunna användas för det ideella ändamålet. I ett system med licenser för att anordna lotterier ska aktörerna agera utifrån ett antal fastställda krav, bl.a. krav på att betala skatt för sin verksamhet. Beroende på hur reglerna utformas kan det få konsekvenser för de ideella organisationernas lotterier. Det är

av stor vikt att ideella, allmännyttiga organisationer kan fortsätta att utvecklas. Förutsättningarna för finansiering av allmännyttiga ändamål ska vara fortsatt goda.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera hur allmännyttiga ideella organisationer även fortsättningsvis ska kunna finansiera en del av sin verksamhet genom anordnande av lotterier,
- bedöma möjligheterna att behålla allmännyttiga ideella organisationers undantag från lotteriskatt,
- belysa förutsättningarna för allmännyttiga ideella organisationers lotterier och vid behov föreslå ändamålsenliga krav för dessa lotterier, samt
- ta ställning till om det bör finnas olika regleringar för det traditionella området för ideella organisationers lotterier och andra lotterier, däribland sådana som förmedlas över internet, och i så fall lämna förslag om hur det bör regleras.

Lotteriinspektionens ansvarsområde och organisation

I samband med att ett licenssystem införs bör ansvaret för utfärdandet av licenser och utövandet av tillsyn över de anordnare som fått licenser centraliseras till Lotteriinspektionen. Denna myndighet bör också få rätt att meddela föreskrifter och uppställa de villkor som är nödvändiga samt att återkalla licenser. Det är viktigt att förutsättningarna för licensgivningen blir tydliga och kan tillämpas på ett öppet, icke-diskriminerande och förutsebart sätt.

Lotteriinspektionen bör få en tydlig uppgift och effektiva verktyg för att kontrollera spelmarknaden. Ett brett kunnande bör samlas på myndigheten som kan leda till enhetlighet i licensgivningen och en ändamålsenlig och enhetlig tillsyn. Lotteriinspektionens olika roller, dvs. dess ansvar för såväl tillståndsgivning som tillsyn över att marknadens aktörer följer regleringens bestämmelser och myndighetens beslut, bör utvärderas som ett led i övervägandena kring hur myndighetens uppdrag bör formuleras vid införandet av licenssystem.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga hur arbetet i Lotteriinspektionen bör förändras vid införandet av ett licenssystem, och
- lämna förslag till en ny instruktion för myndigheten och till hur verksamheten vid myndigheten bör finansieras.

Uppdragets genomförande

Utredarens arbete ska bedrivas i dialog med berörda myndigheter, marknadens aktörer, berörda ideella organisationer, forskare, representanter för spelberoendeföreningar och övriga intressenter. Till stöd för utredarens arbete ska två referensgrupper inrättas, dels en referensgrupp till vilken representanter för samtliga riksdagspartier ska bjudas in, dels en referensgrupp med intressenter från spelmarknaden, inklusive representanter från folkhälsoområdet.

Utredaren ska beakta erfarenheter av spelregleringar i andra medlemsstater inom EU.

Utredaren ska vid utformningen av förslagen särskilt beakta deras förenlighet med EU-rätten. I relevanta delar ska även offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) och personuppgiftslagens bestämmelser beaktas.

Utredaren ska följa arbetet i utredningen om nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2014:140). Utredaren ska även följa andra relevanta pågående arbeten och processer, liksom de bedömningar och förslag som lämnas i den ovan nämnda departementspromemorian om spelmissbruk.

Utredaren är oförhindrad att ta upp andra frågor än de som nämns i direktiven, om det behövs för att uppdraget ska fullgöras på ett tillfredsställande sätt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och därvid särskilt redogöra för effekterna på konkurrensen mellan företag i olika sektorer på spelmarknaden samt mellan svenska och utländska företag.

Utredaren ska också belysa förslagets effekter för det allmännyttiga föreningslivet, liksom effekterna på företagens administrativa börda.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

(Finansdepartementet)