

Konsekvensutredning av ändringar i Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om statligt lotteri och lotteri för allmännyttiga ändamål (LIFS 2018:4)

1 Beskrivning av problemet och vad Spelinspektionen vill uppnå

1.1 Beskrivning av problemet

Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om statligt lotteri och lotteri för allmännyttiga ändamål (LIFS 2018:4) reglerar vilka krav fysiska lotter ska uppfylla innan försäljning av lotterna kan påbörjas. Enligt information från Allmännyttan finns det problem med att uppfylla vissa av säkerhetskraven i föreskriften, bl.a. mikrotext och UV – säkring, som krävs i föreskrifterna. Problemet kan beskrivas som att tryckerierna inte kan leverera fysiska lotter som uppfyller föreskriftens detaljerade säkerhetskrav.

Tryckmetoderna för fysiska lotter har effektiviserats vad avser tryckhastighet, varför tryckerierna har svårigheter att framställa lotter enligt gällande krav. Om ett ackrediterat organ, till exempel Nationellt Forensiskt Centrum (NFC), vid kontroll skulle upptäcka en felaktig lott innebär det att ingen av de producerade lotterna kan godkännas eftersom säkerhetsdetaljerna inte till fullo då uppfyller kraven i föreskriften.

Med anledning av ovan beskrivna problemställning genomförde Spelinspektionen förstudie i syfte att analysera om behov av ändringar av kraven för fysiska lotter föreligger. I förstudien konstaterades att det fanns ett sådant behov gällande kraven som ställs på fysiska lotter.

1.1. Vad Spelinspektionen vill uppnå

1.1.1. Syftet med ändringarna

Syftet med ändringarna är att utformningen av fysiska lotters säkerhetsdetaljer ska vara proportionerliga och rimliga med beaktande av vad som är möjligt för moderna tryckerier att uppfylla i praktiken.

1.1.2. Beskrivning av de föreslagna ändringarna

För närvarande har Spelinspektionen enbart sett över behovet av ändringar i de delar av förskriften som avser säkerhetskraven angående fysiska lotter. Detta i syfte att uppnå en bättre balans mellan de krav som ställs och vad som är möjligt att uppfylla till en rimlig kostnad.

De ändringar som föreslås är, bland annat:

- a) att definition "minitext" ersätter nuvarande begrepp "mikrotext" då maximal storlek på en liten text höjs från 0,30 mm till 0,4 mm,
- b) att en ny undantagsbestämmelse införs,
- c) att makuleringsbestämmelsen tas bort,
- d) att införa bestämmelser gällande onlinevalidering
- e) att begreppen "UV-dött material" och "UV-säkring" ersätter begrepp "dold UV-säkring" samt
- f) vissa formaliaändringar.

Ändringarna som föreslås innebär en lättnad av vissa krav vid tryckning och möjlighet för licenshavare att använda onlinevalidering utan att äventyra säkerheten för spelarna. Föreslagna ändringar ger licenshavare möjlighet att välja mellan att ha fysiska lotter som uppfyller alla krav i förskriften eller att använda sig av onlinevalidering som säkerhet mot förfalskning och manipulation av fysiska lotter.

Det kan även noteras att vissa ändringar i den aktuella förskriften som, bland annat, införandet av en ny undantagsbestämmelse samt borttagande av makuleringsbestämmelsen, bör införas för minska de administrativa kostnaderna för licenshavarna som tillhandahåller fysiska lotter utan att säkerheten äventyras i beaktansvärd mån.

1.1.3. Utredning om det finns andra alternativ än dagens reglering

Under arbetet har Spelinspektionen utrett frågan om det kan finnas andra förslag för att uppnå godtagbar säkerhetsnivå på fysiska lotter än med mikrotext och/eller UV- säkring. Spelinspektionen har analyserat två alternativ till dagens reglering. Det ena, är det som kallas "en helhetsbedömning av säkerhetsnivå" och den andra, är onlinevalidering av fysiska lotter.

Helhetsbedömning av säkerhetsnivån

Med en helhetsbedömning av säkerhetsnivå avses att de enskilda kraven (t.ex. UV-säkring, mikrotext osv), dvs. fysiska egenskaper, får olika värden. Bedömning av om den fysiska lottens säkerhetsnivå är godtagbar eller inte sker genom en sammanvägning av lottens olika fysiska egenskaper. Det skulle innebära att fysiska lotter med en helhetsbedömning kan nå en godtagbar säkerhetsnivå på flera olika sätt och att flera olika typer av säkringar kan samspela.

Problematiken med en helhetsbedömning är att det är svårt att avgöra vilka krav som har ett högre värde än de andra och varför. Alternativet innebär även svårigheter med att definiera vad som är en godtagbar säkerhetsnivå vid en samlad bedömning. Metoden medför vidare praktiska svårigheter för licenshavare att efterleva och svårigheter för ett ackrediterat organ att granska och bedöma om säkerhetsdetaljerna är tillräckliga eller inte för att uppnå en godtagbar säkerhetsnivå. Därför anser Spelinspektionen för närvarande att en helhetsbedömning av säkerhetsnivån inte är ett lämpligt alternativ i stället för det som regleras i nuvarande föreskrifter.

Onlinevalidering

En onlinevalidering innebär att kontroll av lotter sker online när lottens eventuella vinstvärde verifieras mot licenshavarens spelsystem. Onlinevalidering innebär att lottens identitet kontrolleras med hjälp av uppgifterna i kontrollrutan, som är unik för varje lott. Om någon skulle försöka förfalska dessa lottuppgifter måste förfalskaren antingen ha kopierat den riktiga lotten eller ha fått uppgifterna från tillverkaren. Risker att någon som inte har de uppgifterna skulle kunna tillverka en vinnande lott är i stort sett uteslutet. Varje lott kan i en onlinevalidering bara lösas in en gång. Vid onlinevalidering behöver därför inte den fysiska lotten ha samma säkerhetsnivå som fysiska lotter utan onlinevalidering.

Spelinspektionen har kommit fram till att onlinevalidering kan tillämpas som ett komplement, men inte istället för de nuvarande säkerhetskraven. Det innebär att om onlinevalidering tillämpas, behöver inte alla säkerhetskrav vara uppfyllda.

1.1.4. Slutsats

Med utgångspunkt i vad som redovisats ovan samt med hänsyn att LIFS 2018:4 utformades innan spellagen trädde i kraft och baserades på dåvarande tekniska förutsättningar och erfarenheter från Lotteriinspektionens arbete, finns det behov av att införa föreslagna ändringar i den aktuella föreskriften.

2 Alternativa lösningar för att uppnå syftet med ändringar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

2.1 Alternativa lösningar

Spelinspektionen har övervägt vilka behov av ändringar som finns. Det föreligger fortfarande starka skäl till att i författning reglera fysiska lotters egenskaper. Andra alternativa lösningar, t.ex. allmänna råd, är därför inte aktuella i föreliggande fall.

2.2 Effekter av om en ny reglering inte kommer till stånd

2.2.1 Merkostnader

Om ändringarna inte kommer till stånd finns det risk för att de aktörer som tillhandahåller lotteri kommer att få svårt att efterleva Spelinspektionens föreskrifter. Detta kan även få negativa konsekvenser både för licenshavare och konsumenter. Det innebär till exempel för licenshavarna merkostnader vid tillverkning av lotterna på grund av att tryckerierna behöver ha längre förberedelsestid, lägre tryckhastighet och minskad effektivitet av produktionstakt. De högre kostnaderna uppstår på grund av att tryckeriet måste klara av att kunna trycka mikrotextern istället för minitext. De merkostnaderna medför negativa konsekvenser för licenshavarens spelverksamhet och orsakar troligtvis ett högre pris på lotterna.

Onlinevalidering kan innebära extra kostnader för vissa licenshavare om de väljer att tillämpa onlinevalidering på grund av behov av investering i ny teknik. Onlinevalideringssystem eller utrustning ska klassificeras som en

informationstillgång enligt 5 kap. 2 och 3 § § (SIFS 2022:3¹). Ackrediterade organ kontrollerar redan idag en licenshavares informationstillgångar. Licenshavare behöver sannolikt se över och anpassa sina informationstillgångar och det kan därför ta tid innan onlinevalidering kommer att kunna tillämpas fullt ut i praktiken. Men det måste poängteras att föreslagna bestämmelser gällande onlinevalidering också innebär en valmöjlighet för licenshavare. Det vill säga att licenshavare får välja att trycka fysiska lotter som uppfyller alla krav eller tillämpa onlinevalidering av lotter som då inte behöver uppfylla samtliga krav på fysiska lotter.

2.2.2 Bestämmelse om makulering av bristfälliga lotter

Enligt nu gällande föreskrifter (4 kap. 3 § LIFS 2018:4) ska hela produktionen av lotter makuleras om lotterna vid kontroll inte uppfyller kraven. Det innebär att även de eventuella lotter som uppfyller kraven också måste makuleras. Det är emellertid inte möjligt för Spelinspektionen att kräva att en licenshavare makulerar även lotter som uppfyller kraven. Det innebär att nuvarande bestämmelsen om makulering av lotter bör ändras.

Det föreslås att nuvarande bestämmelser gällande makulering av felaktiga fysiska lotter ska utgå. Spelinspektionen konstaterar att hantering av defekta lotter regleras enligt 4 kap. 2 § LIFS 2018:4 då felaktiga och bristfälliga lotter inte ska komma till försäljning. Ansvar för kvalitet på produktion ligger hos licenshavaren enligt 16 kap. 1 § spellagen. Det saknas därför behov av att reglera makulering av felaktiga lotter i en föreskrift. Den föreslagna ändringen skulle även gynna licenshavaren eftersom det inte finns något behov av att makulera hela produktionen.

3 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Majoriteten av alla lotter som säljs på marknaden idag är förhandsdragna lotter. Efterhandsdragna lotter säljs ofta på idrottsevenemang, som så kallad 50/50-lotter, och dessa lotterier har vanligtvis en vinst under ett prisbasbelopp vilket innebär att kraven i 4 kap. 5 § LIFS 2018:4 inte är tillämpliga.

¹ Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet (SIFS 2022:3).

Det finns i skrivande stund 36 licenshavare som berörs av de föreslagna ändringarna.

Spelinspektionen känner till tre tryckerier som trycker lotter för den svenska marknaden som för närvarande trycker fysiska lotter med vinst över ett prisbasbelopp. Dessa är Pollard Banknote Limited, Scientific Games och Sandéns Security Printing.

De föreslagna ändringarna berör även ackrediterade organ, till exempel Nationellt Forensiskt Centrum (NFC), GLI, Ecogra, BMM, Force, Quinell, Gaming Assioetes och Trisigma.

4 Uppgifter om de bemyndiganden som Spelinspektionens beslutanderätt grundar sig på

Spelinspektionen har i 16 kap. 3 § spelförordningen bemyndigats att meddela föreskrifter om krav på spelets bedrivande för att det ska anses tillhandahållet på ett sunt, säkert och ur allmän synpunkt lämpligt sätt.

Spelinspektionen har i 16 kap. 9 § spelförordningen bemyndigats att meddela föreskrifter om sådana tekniska krav och rutiner som avses i 16 kap. 1 § spellagen och den bedömning av överensstämmelse med tekniska krav som avses i 16 kap. 3 § spellagen.

5 Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenser för de övervägda regeringsalternativen

5.1 Uppgift om kostnadsmässiga och andra konsekvenser som förslagen medför

De föreslagna ändringarna i LIFS 2018:4 medför inte några extra kostnader för de berörda. Tryckerierna kommer att fortsätta använda befintliga trycktekniker och därmed tillförs inga högre kostnader för framställande av fysiska lotter.

Texten på fysiska lotter s.k. minitext höjs från 0,30 mm och föreslås att vara 0,4 mm. Det kommer sannolikt att medföra att färre antal tryckta lotter riskerar att underkännas och därmed makuleras. Det gynnar licenshavarna ekonomiskt då inte hela produktionen går "till spillo".

Förslaget innebär att även fortsättningsvis kommer fysiska lotter att uppfylla en minimistandard angående säkerhetsnivån. De föreslagna ändringarna innebär inte heller ökade kostnader för de ackrediterade organen att utföra kontroll av fysiska lotter.

Om licenshavare väljer att tillämpa onlinevalidering som komplement till säkerhetskraven enligt föreskrifterna, kommer det att uppstå behov för licenshavaren att investera i ny teknik vilket kan medföra extra kostnader. Med hänsyn till att onlinevalidering föreslås ersätta vissa säkerhetskrav kommer sannolikt kostnaderna på lång sikt för licenshavare inte anses som betungande. Idag använder redan vissa licenshavare ett onlinevalideringssystem i ett administrativt syfte medan andra licenshavare inte har tillgång någon form av onlinevalideringssystem. Det går därför inte att beräkna och uppge några mer precisa kostnader som kan uppstå för en licenshavare vid införande av ett onlinevalideringssystem.

5.2 En jämförelse av konsekvenser för de övervägda regleringsalternativen

Spelinspektionen har övervägt vilka eventuella alternativ som finns till regleringen. Som nämnts ovan bör kraven framgå av författning.

Allmänna råd, vägledning eller rekommendationer till de berörda har endast funktion att förtydliga reglering och är varken bindande eller tvingande att följa. Används endast denna metod kan det innebära problem för ackrediterade organ att granska och bedöma om säkerhetsdetaljerna är tillräckliga för att uppnå den godtagbara säkerhetsnivån vilket medför ökad risk för manipulation och reproduktion av fysiska lotter. Därmed påverkas konsumentskyddet negativt. Spelinspektionen anser att de ovan nämnda alternativen inte är lämpliga att använda i detta fall.

6 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

De föreslagna ändringarna bedöms vara förenliga med EU-rätten. För en utförligare beskrivning hänvisas till konsekvensutredningen som gjordes vid införandet av LIFS 2018:4, dnr 17Li2702.

Spelinspektionen kommer att anmäla dessa ändringar i föreskrifter till Kommerskollegium i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster.

7 Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Det finns ett särskilt behov av information- och vägledningssinsatser till aktörer som berörs av ändringarna i föreskrifterna. Det avser licenshavarna, tryckerierna och de ackrediterade organen. Dessa aktörer bör i god tid informeras om ändringar och när de väntas träda i kraft. Informationen är viktig för att de berörda ska få möjlighet att kunna anpassa sin verksamhet i enlighet med de ändrade föreskrifterna. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

8 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några andra konsekvenser än vad som angetts ovan. Förslagen bedöms således 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, jämställdheten mellan kvinnor och män, miljön eller samhället i övrigt.