

Konsekvensutredning av Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om begränsningar och förbud mot viss vadhållning för att motverka manipulation av resultat (bl.a. matchfixning) inom sport samt rapportering av misstänkt manipulation

1 Beskrivning av problemet och vad Spelinspektionen vill uppnå

Med matchfixning brukar normalt avses manipulation av en idrottstävling där idrottare, tränare, ledare, domare och andra deltagare försöker påverka resultatet i en tävling eller enstaka händelser i tävlingen i syfte att ge sig själva eller andra ekonomisk vinning. Spelinspektionen får med stöd av 16 kap. 6 § spelförordningen (2018:1475) meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av spel på vissa tävlingar eller händelser i tävlingar, eller andra åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning. Bemyndigandet avser inte bara idrott utan sport i allmänhet. Med sport avses i förslagen till föreskrifterna (nedan förslagen) individuell prestation eller lagprestation med tävlingsmoment som ofta är förknippad med fysisk aktivitet och som kräver skicklighet och avgörs både av skicklighet och av tur där skickligheten är påverkbar och påverkar prestationen i stor omfattning och ofta är av en konkurrenskraftig karaktär som t.ex. bandy, basket, e-sport, fotboll, hästsport, golf, ishockey, motorsport, skidåkning, skytte eller tennis.

Uppgjorda matcher och annan misstänkt manipulation av resultat ses idag som ett av de största hoten mot idrotten och övrig sport. Misstanke om manipulation av resultat riskerar också att urholka förtroendet för kommersiella spel, idrotten och därmed licenssystemet för vadhållning. Det anses föreligga en större risk för manipulation av resultat om vadhållning på den aktuella händelsen eller evenemanget också tillhandahålls på den asiatiska marknaden.¹ Exempelvis är vadhållning på svensk fotboll väldigt attraktivt på den asiatiska marknaden i och med att den spelas när den egna fotbollen har uppehåll.

¹ Sweden Betting Risk Assessment, november 2019 Sportradar.

Manipulation av resultat kan vara mer eller mindre organiserad. Det kan röra sig om en planerad aktivitet som involverar flera personer både utanför och inne på tävlingsarenan, bl.a. kriminella gäng och organiserad brottslighet men det kan också vara tillfälliga händelser som kanske bara involverar en eller ett fåtal personer. Tillfälligheterna styr ofta den sistnämnda manipulationen/fixningen.

Förutsättningarna för idrottare, tränare, ledare, domare och andra deltagare att påverka resultat eller matchförlopp ser olika ut i olika sporter. Ett viktigt led för att motverka manipulation av resultat är därför att försvåra både för den som vill rekrytera en person som kan manipulera ett resultat och möjligheten för en enskild individ att på egen hand manipulera ett resultat. För en enskild individ kan det vara enkelt att gripa tillfället i flykten och själv eller genom bulvan både lägga insatser och skapa utrymme för t.ex. gult eller rött kort. Samma enkla påverkan kan ske av utifrån kommande påtryckningar dvs. kriminellt beteende. Genom hot eller löften kan någon påverka en individ att få ett gult kort.²

Förslagen syftar till att motverka den tillfälliga risken för manipulation av resultat genom förbud och begränsning av tillgängligheten på vadhållning avseende individuella prestationer och på fotboll i och med att fotboll är särskilt utsatt för manipulation. Vidare syftar förslagen till att förstärka skyddet av minderåriga i och med förbudet mot att erbjuda vadhållning på en minderårigs individuella prestation. Slutligen syftar föreskrifterna till att förse Spelinspektionen med underlag för tillsyn m.m.

Enligt regeringen ska den svenska spelmarknaden präglas av ett högt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och spelfusk ska motverkas. Särskilt viktigt är det att begränsa minderårigas utsatthet för påverkan att manipulera ett resultat. Sociala skyddshänsyn ska därför prioriteras samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risker för spelfusk och bedrägerier beaktas. För att kanalisera spelandet till spelbolag med licens i Sverige behöver de lagliga spelerbjudandena vara så attraktiva att spelarna inte lockas till olicensierade spelbolag.³

² BRÅ Rapport 2015:18 Matchfixning – Manipulation av matcher s. 26 ff.

³ Prop. 2017/18:220, Stockholm: Finansdepartementet, En omreglerad spelmarknad s. 124.

Genom förslagen föreslås att vadhållning på individuella regelbrott och vadhållning på minderårigas individuella prestationer ska vara förbjudna. Dessutom föreslås att vadhållning endast ska få tillhandahållas på de fyra högsta serierna i det svenska seriesystemet, matcher mellan lag på internationell klubbnivå som spelas i Sverige där lagen ingår i någon av de fyra högsta serienivåerna i respektive land deltar, matcher i Svenska Cupen där lagen ingår i någon av de fyra högsta serienivåerna i det svenska seriesystemet, och matcher där U21-landslag upp till A-landslag deltar. Vadhållning på tränings- eller vänskapsmatcher i fotboll får inte erbjudas i andra fall än där U21-landslag upp till A-landslag deltar. I och med dessa förbud och begränsningar kommer det enligt Spelinspektionen att saknas skäl att påverka eller manipulera utgången av spel inom dessa områden, i vart fall när det gäller de aktörer som har svensk licens att tillhandahålla vadhållning. Förbud mot vadhållning på regelbrott och på minderåriga gränsar till olämpligt eller stötande vilket redan är förbjudet enligt 8 kap. 2 § spellagen. Även inom idrotten utvecklas regelverket mot mer sanktioner för fult och passivt beteende.

Det finns såvitt kan bedömas stora risker med att erbjuda spel på låga divisioner inom fotboll. Bevakning från både idrottsförbund och massmedia är väsentligt lägre och idrottarna tjänar inte pengar på sitt utövande och är därmed mer sårbara. Det finns också en risk att idrottare eller hela föreningar kommer i kontakt med matchfixning på lägre nivåer och sedan tar med sig problematiken uppåt i seriesystemen i takt med eventuella idrottsliga framgångar.⁴

I och med förslagen motverkas enligt Spelinspektionen manipulation av resultat genom individuell påverkan samtidigt som förtroendet för prestationer inom idrott och övrig sport samt för den kommersiella vadhållningen upprätthålls.

Spelinspektionen har, såsom framgår av avsnitt 2.1, övervägt alternativa utformningar av föreskrifterna och därefter, efter att ha tagit del av inkomna synpunkter, valt att begränsa förbuden i föreskrifterna till att avse regelbrott, vadhållning på spel på låga divisioner i fotboll, vadhållning på tränings- eller vänskapsmatcher i fotboll får inte erbjudas i andra fall än där U21-landslag upp

⁴ Inspel till föreskrifter om reglering av spelutbudet. Skrivelse från RF till Spelinspektionen den 10 juni 2019.

till A-landslag deltar samt vadhållning på minderåriga. Spelinspektionen anser att förslagen utgör ett ändamålsenligt första steg i ansatsen att motverka manipulation av resultat genom reglering. Detta tillsammans med andra åtgärder såsom samverkan i Matchfixningsrådet, spelbolagens egna arbete med övervakning av manipulation av resultat och idrottens arbete för att förhindra och upptäcka manipulation kommer förhoppningsvis att motverka manipulation av resultat. Det är dock viktigt att följa utvecklingen noga, utvärdera föreskrifternas effekt och därefter vara beredd att vid behov föreslå ytterligare begränsningar eller förbud.

När det gäller rapportering av registrerad misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning framgår det av 12 kap. 1 § Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:8) om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet att ett spelsystem ska ha en funktion för att upptäcka förekomsten av spelfusk och otillåtet samarbete mellan spelare, försök till spelfusk och otillåtet samarbete mellan spelarna samt andra överträdelser av användarvillkor och spelregler. Enligt 8 kap. 1 § tredje stycket samma föreskrift ska det kunna skapas en rapport i ett spelsystem om misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning. Det som nu föreslås i föreskrifterna är att registrerade händelser avseende misstänkt manipulation av resultat ska skickas till Spelinspektionen i form av en rapport, vilken information som ska rapporteras och hur ofta sådan rapportering ska ske. Avsikten med rapporteringen är att Spelinspektionen inom ramen för sin tillsyn ska ges möjligheter att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt övervaka att licenshavarens rutiner för att upptäcka och motverka manipulation av resultat fungerar. Spelinspektionen har dock inte mandat att utreda enskilda misstänkta brott eller att stoppa enskilda deltagare som misstänks vara delaktiga i manipulation från att delta i aktuell sporthändelse. Det är också viktigt att komma ihåg att uppgifter om en manipulation av ett resultat utgör uppgifter om lagöverträdelser. Spelinspektionen har ingen rättslig grund för att hantera personuppgifter om lagöverträdelser i anledning av misstanke om manipulation av resultat utan det är de brottsutredande myndigheterna såsom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som har den möjligheten. Mot den bakgrunden har Spelinspektionen valt en lösning i föreskrifterna som går ut på att licenshavarna endast ska rapportera årligen och då mycket övergripande

information. Syftet med rapporteringen är att Spelinspektionen kontinuerligt ska få underlag för tillsyn genom jämförelser av hur spelbolagen arbetar med rutiner och funktioner i spelsystem för att upptäcka och motverka misstankar om manipulation av resultat.

Det föreslås vidare att föreskrifterna ska begränsas till erbjudande av vadhållning på sport som utförs i Sverige och slutligen innehåller föreskrifterna ikraftträdanderegler.

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

2.1 Alternativa lösningar

Spelinspektionen bedömer att mer ingripande föreskrifter i detta skede skulle riskera att påverka möjligheten att tillhandahålla och spela på så kallad livebetting alltför mycket. Med livebetting avses vadhållning strax innan och under pågående match eller tävling. Spelarnas efterfrågan på livebetting och enskilda matchhändelser är stor och stigande. För att motverka spelande på olicensierade bolag behöver de lagliga spelerbjudandena vara så attraktiva att spelarna inte lockas dit.⁵ När en spelare väl har vänt sig till den olicensierade spelmarknaden hotas även den vadhållning som aldrig varit aktuell för förbud för licensierade spelbolag, exempelvis utgången av en allsvensk fotbollsmatch. Orsaken till det är att spelaren då redan befinner sig hos en olicensierad speloperatör som erbjuder all vadhållning, därtill ofta med bättre återbetalning (eftersom ingen svensk spelskatt betalas) och mer attraktiva bonuserbjudanden (eftersom den svenska bonusbegränsningen inte behöver följas). Det finns i det läget få incitament för spelaren att återvända till spel inom licenssystemet.

Ytterligare en konsekvens av en mer omfattande reglering kan bli att den möjlighet som Spelinspektionen har att kontrollera och övervaka licensierade spelbolag riskerar att försvinna om dessa bolag lämnar det svenska licenssystemet.

⁵ Prop. 2017/18:220, Stockholm: Finansdepartementet, En omreglerad spelmarknad s. 124.

En hög grad av kanalisering har betydelse för att motverka manipulation av resultat då flertalet licensierade spelbolag samarbetar via centrala övervakningsorgan såsom IBIA (International Betting and Integrity Association) och GLMS (The Global Lottery Monitoring System). Med kanalisering avses andel spel som kanaliseras in till det svenska licenssystemet, alltså till spelbolag med svensk licens. Den icke-kanaliserade andelen hamnar hos spelbolag som saknar svensk spellicens. Samarbetet går i korthet ut på att om ett spelbolag uppfattar ett misstänkt spelmönster larmas IBIA som går ut med en förfrågan till samtliga associerade spelbolag, som utreder samma matchhändelse. Vid misstanke om manipulation stoppas vadhållningen och insatta medel fryses i väntan på ytterligare utredning. Samma funktion finns för GLMS. Licensierade spelbolag har därtill ett utvecklat samarbete med brottsbekämpande myndigheter. Licensierade spelbolag är genom åtaganden i samarbetet via centrala övervakningsorgan skyldiga att polisanmäla misstänkt manipulation. Olicensierade spelbolag har få eller inga incitament att polisanmäla eller på annat sätt samarbeta med svenska myndigheter eller branschövergripande organ som IBIA eller GLMS.

Spelbolagen har, enligt 14 kap. 16 § spellagen (2018:1138), en skyldighet att ha rutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk. Ett ytterligare alternativ till nu föreslagna regleringen skulle vara att låta branschorganisationerna skapa egna branschöverenskommelser. Dock talar antalet bolag, de olika strukturerna hos licenshavarna och framför allt det faktum att väldigt många av spelbolagen inte är medlem i någon av branschorganisationerna mot att en sådan lösning skulle få ett tillfredsställande resultat.

När det gäller rapportering av registrerad misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning enligt 8 kap. 1 § tredje stycket i LIFS 2018:8 har Spelinspektionen valt en lösning som går ut på att licenshavarna endast ska rapportera årligen och då mycket övergripande information. En alternativ lösning är att inte alls reglera rapportering av registrerade händelser utan efterfråga uppgifterna i samband med en riktad tillsyn. Spelinspektionen anser dock att en regelbunden rapportering från licenshavarna avseende dessa uppgifter kommer att ge myndigheten en bild av hur licenshavarnas rutiner och

system fungerar över tid och genom jämförelse mellan de olika licenshavarnas rapportering kan myndighetens uppgift på tillsynsområdet lösas på ett bra sätt.

2.2 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

Den svenska spelmarknaden ska präglas av ett högt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelen. Negativa konsekvenser såsom misstankar om eller manipulation av resultat riskerar att undergräva förtroendet inte bara för kommersiella spel som tillhandahålls allmänheten utan också för idrottsrörelsen i dess helhet. Genom de föreslagna föreskrifterna tas ett steg för att motverka manipulation av resultat genom att begränsa utbudet av vadhållning på individuella prestationer, förbud mot vadhållning på spel på låga divisioner i fotboll, tränings- och vänskapsmatcher i fotboll i andra fall än där U21-landslag upp till A-landslag deltar samt på minderårigas prestationer. Om denna reglering inte kommer till stånd, bedömer Spelinspektionen att utvecklingen av manipulation av resultat genom t.ex. gula kort, vadhållning på låga divisioner i fotboll, tränings- och vänskapsmatcher i fotboll eller påverkan av minderårigas individuella prestationer inte kommer att kunna stävjas utan den kommer i stället sannolikt att öka. Spelinspektionen har under våren 2020 dessutom kunnat konstatera att, eftersom det i dagsläget inte finns några begränsningar, situationen med det nya coronaviruset har lett till att vadhållning – i brist på andra vadhållningsobjekt – har erbjudits på träningsmatcher i fotboll mellan lag i låga divisioner i Sverige.

När det gäller rapportering av registrerad misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning enligt 8 kap. 1 § tredje stycket LIFS 2018:8 har Spelinspektionen valt en lösning att licenshavarna endast ska rapportera årligen och då mycket övergripande information. Skulle regleringen inte komma till stånd återstår möjligheten att begära in uppgifter från licenshavarna vid tillsyn. Dock skulle en jämförelse mellan de olika licenshavarnas rapportering inte vara möjlig på samma sätt som om uppgifterna årligen rapporteras till myndigheten. Det skulle inte heller vara möjligt för Spelinspektionen att följa utvecklingen av händelser som rör manipulation av resultat inom sport. Att kunna följa utvecklingen av matchfixningsrelaterade händelser är av stor vikt för eventuell regelutveckling inom området.

3 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

I och med omregleringen och den nya spellagen som trädde i kraft den 1 januari 2019 infördes krav på licens för att tillhandahålla spel på den svenska spelmarknaden.

För 2018 dvs. innan omregleringen hade spelmarknaden avseende spelbolag med svenskt tillstånd en omsättning efter utbetalda vinster på 16 687 miljoner kronor och för spelbolag utan svenskt tillstånd var motsvarande siffra 6 739 miljoner kronor⁶.

Efter omregleringen måste både spelbolag som tidigare haft svenskt tillstånd och övriga spelbolag som vill rikta sig mot den svenska marknaden ha licens från Spelinspektionen. Med hänsyn till de helt nya förutsättningarna på spelmarknaden finns det endast begränsad tillgång till uppgifter om utvecklingen av spelmarknaden och de enskilda spelbolagen. I mars 2019 fanns sammantaget cirka 100 licenshavare (samtliga beviljade licenser oavsett spelform) på den svenska spelmarknaden och samtidigt var marknaden vid den tidpunkten koncentrerad till en handfull aktörer. Det kan till viss del förklaras med att licenshavare vid tidpunkten inte hade påbörjat sin verksamhet. Under de två första månaderna 2019 stod 10 licenshavare för sammanlagt 85 procent av nettoomsättningen på den svenska spelmarknaden.⁷

I oktober 2019 hade 46 spelbolag licens att tillhandahålla vadhållning, flera av dessa 46 licenshavare bedriver även kasinoverksamhet online. Många tillhör större koncerner som tillhandahåller vadhållning och kasinoverksamhet online i flera olika länder. De flesta är helt nya aktörer på den svenska spelmarknaden. Endast två licenshavare, AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp, har haft verksamhet i Sverige tidigare, dock inte vadhållning online eller kasinoverksamhet online. Även avseende dessa båda licenshavare är därför delar av verksamhetsgrenarna nya.

⁶ 2019-11-29 <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>

⁷ 2019-10-29 <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/spelmarknaden-domineras-fortfarande-av-ett-fatal-aktorer/>

Redovisning av omsättning för beskattning rapporteras till Skatteverket månatligen. Rapporterad verksamhet avser i de flesta fall både vadhållning och kommersiellt onlinespel och Spelinspektionen har inte tillgång till uppgifterna var för sig.

I de flesta fall är också storleken och strukturen på bolagen okända för Spelinspektionen. För att få licens i Sverige att tillhandahålla vadhållning krävs vid ansökan att sökanden anger vilka personer som finns på vissa nyckelpositioner. Sökanden ska också ge in en mängd dokument som styrker personernas bakgrund och vandel, men däremot behöver sökanden inte lämna information om antalet anställda eller omsättning. Med hänvisning till den korta tid som förflutit sedan omregleringen och den helt nya marknaden finns ännu inte sammanställningar om den svenska spelmarknadens aktörer tillgängliga.

Utöver licenshavarna berörs spelare vars möjligheter att spela på angivna områden kommer att begränsas.

Även Polis- och Åklagarmyndigheterna kommer att beröras av föreslagna föreskrifter. Begränsning och förbud mot viss vadhållning kan komma att innebära minskat arbete för polis och åklagare pga. minskad mängd information i flödet från licensierade spelbolag, men å andra sidan kan den föreslagna regleringen komma att innebära merarbete eftersom brotten kan bli mer svårutredda, om man utgår från att det fortfarande kommer att finnas anledning att manipulera resultat. Anledningen till det är att vadhållning kommer att erbjudas via aktörer som inte finns på den svenska marknaden.

I och med de föreslagna begränsningarna och förbuden mot att tillhandahålla vadhållning minskar polis och åklagares möjligheter att få och kunna begära in underlag avseende misstänkt manipulation eftersom sådan information helt enkelt inte kommer att finnas tillgänglig hos licensierade spelbolag. Någon övervakning av oddsrörelser kommer inte att ske hos spelbolagen avseende den vadhållning som föreslås bli begränsad eller helt förbjuden.

Indirekt berörs också idrotten och dess utövare. Riksidrottsförbundet och dess specialförbund arbetar kontinuerligt för att motverka manipulation av resultat. I och med den föreslagna regleringen minskar riskerna för att deras utövare

kommer att utsättas för påverkan att manipulera ett resultat avseende individuella prestationer.

Slutligen kommer också Spelinspektionen att påverkas i och med att myndighetens tillsynsområde kommer att utökas och genom att licenshavarnas årliga rapporter behöver hanteras samt genom ett behov av informationsinsatser rörande förslagen.

4 Uppgifter om de bemyndiganden som Spelinspektionens beslutanderätt grundar sig på

Bestämmelserna i 16 kap. 6 § och 11 § 2 spelförordningen (2018:1475) ger Spelinspektionen rätt att besluta om de föreslagna föreskrifterna.

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

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

Gemensamt för licenshavarna är risken att spelarna väljer att spela hos olicensierade bolag. Det är inte olagligt för en enskild spelare att spela hos ett olicensierat spelbolag, men det är förbjudet för ett olicensierat spelbolag att rikta sin verksamhet mot Sverige.

Spelarna efterfrågar livebetting och enskilda matchhändelser (t.ex. gula kort och hörnor). Dessa erbjudanden tillsammans med vadhållning på spel i lägre divisioner samt tränings- och vänskapsmatcher i fotboll kommer alltid att finnas tillgängliga utanför licenssystemet. Ett spelerbjudande på den olicensierade spelmarknaden är aldrig längre bort än ett klick på datorn eller telefonen. När spelaren väl har vänt sig till den olicensierade spelmarknaden hotas även den vadhållning som aldrig varit aktuell för förbud för licensierade spelbolag, exempelvis utgången av en allsvensk fotbollsmatch. Orsaken till det är att

spelaren då redan befinner sig hos ett olicensierat spelbolag som erbjuder all vadhållning, därtill ofta med bättre återbetalning (eftersom ingen svensk spelskatt betalas) och mer attraktiva bonuserbjudanden (eftersom den svenska bonusbegränsningen inte behöver efterlevas). Det finns i det läget få incitament för spelaren att återvända till spel inom licenssystemet. Konsekvenserna för de licensierade spelbolagen blir då uteblivna intäkter. Detta är visserligen inte kostnader men det är enligt Spelinspektionen viktigt att även en sådan konsekvens belyses.

När det gäller andra konsekvenser i och med införandet av rapportering av registrerad misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning enligt 8 kap. 1 § tredje stycket och 12 kap. LIFS 2018:8 är de i princip obefintliga. I LIFS 2018:8 finns redan de tekniska kraven att upptäcka och registrera händelser samt att kunna skapa rapporter. Det innebär att konsekvenserna rörande denna del blir mycket begränsade eftersom föreslagna föreskrifter endast avser just rapportering av registrerade händelser. Konsekvenser för licenshavarna är att skapa en rapport (möjligheten ska dock redan finnas) och skicka den till Spelinspektionen en gång per år.

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

Regelverket avseende lotterier och annat spel om pengar är inte harmoniserat inom EU. Spel om pengar utgör en tjänst i EU-fördragets mening. Detta innebär att medlemsstaterna är fria att lagstifta på området, under förutsättning att bl.a. fördraget om Europeiska unionens funktionssätts generella regler om de fyra friheterna och sekundärrätten beaktas. Nationella åtgärder som inskränker utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av fördraget kan vara berättigade endast om de tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas genom dem samt inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Europeiska kommissionen antog 2011 en grönbok (samrådsdokument) om onlinespel på den inre marknaden. I grönboken identifierades gemensamma

mål för medlemsstaterna vad gäller regleringen av onlinetjänster samt de viktigaste områden där det krävdes åtgärder. I oktober 2012 kom ett meddelande, "En övergripande europeisk ram för onlinespel", från kommissionen. I meddelandet föreslås en rad åtgärder inriktade på onlinespel och frågor som hör samman med den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten. I kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinetjänster och för att förhindra att underåriga spelare på onlinespel om pengar rekommenderas medlemsstaterna att hålla en hög skyddsnivå för konsumenter, spelare och underåriga genom att anta principer för onlinespeltjänster, som också omfattar vadållning som tillhandahålls online.

Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, den så kallade Macolinkonventionen, trädde i kraft 1 september 2019 efter att ha ratificerats av tillräckligt många länder. Konventionen har ännu inte ratificerats av EU. Syftet med konventionen är att bekämpa manipulation av resultat inom idrott för att skydda idrottens integritet och etik i enlighet med principen om idrottens oberoende. De huvudsakliga målen är att förebygga, upptäcka och ingripa mot nationell eller gränsöverskridande manipulation av nationella och internationella idrottstävlingar samt att främja nationellt och internationellt samarbete med samma målbild.

Av 3 kap. 1 § spellagen (2018:1138) framgår att syftena som utgör grunden för spelregleringen och tillämpningen av spelregleringen är att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sätt som är sunt och säkert under offentlig kontroll.⁸ Det innebär krav på att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, att det ska råda hög säkerhet i spelen, att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och att spel om pengar inte ska användas som stöd för kriminell verksamhet. Detta betyder t.ex. att pengar från spel inte ska finansiera kriminell verksamhet genom exempelvis matchfixning, vilket hotar idrottens integritet.⁹

⁸ Prop. 2017/18:220, Stockholm: Finansdepartementet, En omreglerad spelmarknad s. 89 f.

⁹ Prop. 2017/18:220, Stockholm: Finansdepartementet, En omreglerad spelmarknad s. 295 f.

De föreslagna föreskrifterna överensstämmer med de rekommendationer som lämnats av Europeiska kommissionen och uppfyller också de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Föreskrifterna som föreslås i kommer inte att vara diskriminerande, de motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse och den svenska idrottens integritet, de är ägnade att säkerställa förverkligandet av de syften som eftersträvas med spelregleringen och de går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå en väl fungerande spelmarknad där idrottens integritet tillvaratas.

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

Någon särskild hänsyn behöver inte tas avseende tidpunkten för ikraftträdande. Föreskrifterna kan träda i kraft snarast möjligt efter det att förslag till föreskrifterna har remitterats och notifierats Europeiska kommissionen.

Det finns behov av informationsinsatser till spelare och andra konsumenterna. En del av informationsinsatserna kan komma att falla på licenshavarna, men huvudansvaret för särskilda informationsinsatser kommer emellertid att falla på Spelinspektionen. En del information kan förmedlas via myndighetens webbplats.

8 Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

För 2018 dvs. innan omregleringen hade spelmarknaden avseende spelbolag med svenskt tillstånd en omsättning efter utbetalda vinster på 16 687 miljoner kronor och för spelbolag utan svenskt tillstånd var motsvarande siffra 6 739 miljoner kronor.¹⁰

I och med omregleringen och den nya spellagen som trädde i kraft den 1 januari 2019 infördes en licensmarknad. Både spelbolag med svenskt tillstånd och övriga spelbolag som vill rikta sig mot den svenska marknaden måste ha

¹⁰ 2019-11-29 <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>

licens. Det finns endast begränsad tillgång till uppgifter om utvecklingen av spelmarknaden och de enskilda spelbolagen. I mars 2019 fanns sammantaget cirka 100 licenshavare på den svenska spelmarknaden och marknaden var då koncentrerad till en handfull aktörer. Under de två första månaderna 2019 stod 10 licenshavare för sammanlagt 85 procent av nettoomsättningen på den svenska spelmarknaden. Ett antal av spelbolagen som ansökt om och fått licens att tillhandahålla spel hade inte startat sin verksamhet. Licenshavaren har ett år på sig att börja driva spelverksamhet från det att licensen beviljats, 18 kap. 14 § första stycket 2 spellagen (2018:1138).

I oktober 2019 hade 46 spelbolag licens att tillhandahålla vadhållning, flera av dessa 46 licenshavare har licens för både vadhållning och kommersiellt onlinespel. Många tillhör olika större koncerner som tillhandahåller vadhållning och kasinospel online i flera olika länder. De flesta är helt nya aktörer på den svenska spelmarknaden. Endast två licenshavare, AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp, har haft verksamhet i Sverige tidigare, dock inte vadhållning online eller kommersiellt onlinespel. Även avseende dessa båda licenshavare är verksamhetsgrenarna nya. Redovisning av omsättning för beskattning rapporteras till Skatteverket månatligen. Rapporterad verksamhet avser i de flesta fall både vadhållning och kommersiellt onlinespel och Spelinspektionen har inte tillgång till uppgifter som är uppdelade på licenstyp.

I de flesta fall är också storleken och strukturen på bolagen okända för Spelinspektionen. För att få licens i Sverige att tillhandahålla vadhållning krävs vid ansökan att sökanden anger vilka personer som finns på vissa nyckelpositioner. Sökanden ska också ge in en mängd dokument som styrker personernas bakgrund och vandel, men däremot behöver sökanden inte lämna information om t.ex. antalet anställda eller omsättning. Med hänvisning till den nya spelmarknaden finns ännu inte sådana sammanställningar tillgängliga.

9 Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Förslaget att förbjuda vadhållning på regelbrott, spel på låga divisioner i fotboll samt på tränings- eller vänskapsmatcher i fotboll i andra fall än där U21-landslag upp till A-landslag deltar medför enligt BOS (Branschföreningen för

Onlinespel) krav på mer åtgärder av engångskaraktär medan den striktare regleringen kring vadhallning på minderåriga kräver löpande övervakning.

Spelbolagen har antingen egen oddssättning eller så tillhandahåller en underleverantör oddsen. När det gäller förbud att tillhandahålla vadhallning på regelbrott, spel på låga divisioner i fotboll och tränings- och vänskapsmatcher i fotboll i andra fall än där U21-landslag upp till A-landslag deltar avser tidsåtgången och ökad administrativ kostnad den tid det tar att antingen lägga in parametrar som hindrar förekomsten av vissa vadhallningsobjekt eller den tid det tar att beställa en sådan tilläggstjänst hos underleverantören samt kostnaden för denna tilläggstjänst. Enligt BOS kommer tidsåtgången och den administrativa bördan inte vara betungande.

Avseende ändrade regler för vadhallning kring minderåriga anser BOS att det kommer krävas en kontinuerlig övervakning vilket kommer innebära ökad tidsåtgång och påtagligt ökad administrativ börda. I dagsläget kan inte ens BOS närmare beskriva omfattningen eftersom ingen aktör än har haft sådana begränsningar i sin verksamhet. För de bolag som använder odds från underleverantörer blir tiden och kostnaderna helt beroende av utgången av kommande avtalsförhandlingar. Spelinspektionen har därför inte tillgång till någon närmare beskrivning eller uppskattning av ökad tidsåtgång eller storleken på den ökade administrativa bördan som förslaget kan komma att medföra avseende förändringarna av vadhallning kring minderåriga.

När det gäller rapportering av registrerad misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhallning enligt 8 kap. 1 § tredje stycket LIFS 2018:8 finns redan de tekniska kraven att upptäcka och registrera händelser samt att kunna skapa rapporter. Den tidsåtgång som kan beräknas för licenshavarna att skapa en rapport (möjligheten ska redan finnas) och skicka den till Spelinspektionen en gång per år är cirka tio timmar till en timkostnad av 1 000 – 1 500 kronor. Den administrativa kostnad som kan beräknas för licenshavarna att skapa en rapport och skicka den till Spelinspektionen en gång per år är cirka tre timmar till en timkostnad av 1 000 – 1 500 kronor.

10 Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

När det gäller förslaget att förbjuda vadhållning på regelbrott, spel på låga divisioner i fotboll och tränings- och vänskapsmatcher i fotboll i andra fall än där U21-landslag upp till A-landslag deltar och den förändrade regleringen kring vadhållning på minderåriga har inte Spelinspektionen identifierat några andra kostnader eller övriga förändringar för bolagen.

När det gäller rapportering av registrerad misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning enligt 8 kap. 1 § tredje stycket LIFS 2018:8 finns redan de tekniska kraven att upptäcka och registrera händelser samt att skapa rapporter. Några andra kostnader eller övriga förändringar än de som redogjorts för under avsnitt 9 ovan kommer inte att uppkomma eller behöva vidtas.

11 I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Gemensamma spelregler och förutsägbarhet framhålls generellt som positiva effekter med en licensmarknad och lagstiftning.

Matchfixning genom uppgjorda matcher eller manipulation av resultat anses som ett av de största hoten mot idrotten idag och som en följd av detta också mot vadhållning och de bolag som tillhandahåller vadhållning. Särskilt utsatta inom idrotten är minderåriga som kan vara lättare att påverka för att manipulera ett resultat. Detta är bl.a. ett av skälen till att riksdagen har beslutat att införa ett licenssystem och att Spelinspektionen fått ett mandat att föreslå föreskrifter och allmänna råd om förbud eller begränsningar av spel. Genom att begränsa möjligheten till vadhållning på individuella prestationer motverkas matchfixning genom individuell påverkan och förtroendet för både prestationer inom sport och spelbolag med licens att tillhandahålla vadhållning upprätthålls.

De föreslagna föreskrifterna påverkar alla bolag med licens i Sverige på samma sätt. Alla licenshavares utbud begränsas likartat. Däremot kan regleringen påverka konkurrensförhållandena i och med att de enskilda spelarna kan välja att lägga sina vad och fortsatt spela hos bolag som inte har licens i Sverige. Det strider visserligen mot spellagen att tillhandahålla spel utan licens i Sverige men det är inte olagligt för den enskilde att välja att spela någon annanstans.

12 Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

De föreslagna föreskrifterna innebär att licenshavarnas utbud avseende vadhållning på individuella prestationer begränsas. Spelregleringens syfte är att spel så långt som möjligt ska kanaliseras till spelbolag med tillstånd i Sverige i form av licens. Spelarna efterfrågar livebetting och enskilda matchhändelser (t.ex. gula kort). Dessa erbjudanden kommer alltid att finnas tillgängliga utanför licenssystemet även om de inte kan erbjudas inom ramen för det svenska licenssystemet. Det finns risker med att begränsa licenshavarnas möjligheter att tillhandahålla vadhållning. Ett spelerbjudande från den olicensierade spelmarknaden är aldrig längre bort än ett klick på datorn eller telefonen. När spelaren väl har vänt sig till den andra marknaden hotas även den vadhållning som aldrig varit aktuell för vadhållningsförbud för licensierade spelbolag, exempelvis utgången av en allsvensk fotbollsmatch. Orsaken till det är att spelaren då redan befinner sig hos en olicensierad speloperatör som erbjuder all vadhållning, därtill ofta med bättre återbetalning (eftersom ingen svensk spelskatt betalas av spelbolaget) och mer attraktiva bonuserbjudanden (eftersom den svenska bonusbegränsningen inte behöver följas). Det finns i det läget få incitament för spelaren att återvända till spel inom licenssystemet. Det är inte olagligt för en enskild spelare att spela hos ett olicensierat spelbolag, det är dock förbjudet för ett olicensierat spelbolag att rikta sig mot Sverige.

Manipulation av resultat är en kriminell företeelse som skadar såväl idrotten som den licensierade spelindustrin. Spelbolag som via vadhållning på fixade matcher utsätts för manipulation utsätts för bedrägeri. Därtill skadas spelarnas förtroende för spelet. Få spelare, förutom kriminella deltagare, borde vara intresserade av att satsa pengar på vadhållning som kan misstänkas vara manipulerad. En hög grad av kanalisering är viktig för att motverka

manipulation av resultat eftersom licensierade spelbolag samarbetar via centrala övervakningsorgan.

Enligt spellagen har licensierade spelbolag incitament att polisanmäla misstänkt manipulation och uppmanas av branschorganisationerna att göra så medan olicensierade spelbolag har få eller inga incitament att polisanmäla eller på annat sätt samarbeta med svenska myndigheter eller branschövergripande samarbetsorgan.

13 Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Regleringens syfte är att motverka manipulation av resultat genom att begränsa möjligheterna till individuell påverkan. Det är av stor betydelse att förtroendet för både prestationer inom sport och för spelbolag med licens att tillhandahålla vadållning upprätthålls. Det föreligger därför inga skäl för särskild hänsyn avseende mindre spelbolag.

14 Samråd

Spelinspektionen har genomfört samråd avseende på dessa föreskrifter genom tre referensgruppsmöten där följande aktörer funnits representerade:

- Branschföreningen för Onlinespel, BOS,
- Riksidrottsförbundet, och
- Spelbranschens riksorganisation, SPER.