

Konsekvensutredning av Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om dragningar utanför spelsystem (SIFS 2023:X)

1 Beskrivning av problemet och vad Spelinspektionen vill uppnå

Dragningar utanför spelsystemet omfattas idag av villkor i licensbesluten om hur dessa dragningar ska gå till. Spelinspektionen har sett över dessa villkor och utrett behovet av reglering för dragningar utanför ett spelsystem.

Historiskt sett har Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) haft en skyldighet att förordna kontrollanter i de lotterier som myndigheten gav tillstånd till. Denna skyldighet upphörde i och med den nya spelregleringen som trädde ikraft den 1 januari 2019. Spelinspektionen valde då att ersätta "kontrollanterna" med villkor i licensbesluten om hur dragningar utanför spelsystem skulle ske. Kraven som framgår av dessa villkor är i princip likartade och generella i sin karaktär och bör därför utformas i föreskrifter.

Dragningar som sker utanför spelsystem saknar idag en generell reglering till skillnaden från dragningar som sker i ett spelsystem som regleras i Spelinspektionens tekniska föreskrifter SIFS 2022:3¹. Dessa föreskrifter sätter en miniminivå för säkerheten i dragningar som sker i ett spelsystem.

Det framgår av spellagen bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd och att det ska råda hög säkerhet i spelen (3 kap. 1 § 1 och 2 spellagen (2018:1138)). För dragningar utanför spelsystemet behövs, i likhet med dragningar som sker i ett spelsystem, regler som utgör en miniminivå.

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).

Att allmänheten har förtroende för att lotterier och andra spel om pengar inte manipuleras är centralt för spelmarknadens funktion. Spelinspektionen anser därför att regleringen behöver kompletteras med bindande föreskrifter om krav på licenshavare som bedriver spel där dragningar utanför spelsystem förekommer. En sådan reglering bör innehålla krav på dragningsrutiner, vilka som ska medverka vid dragningar, dokumentationskrav och liknande krav.

För att uppnå ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelet bör de grundläggande kraven kopplade till dragningar utanför spelsystemet gälla för den som har licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 § spellagen för andra lotterier än kasinospel på ett kasino och spel på värdeautomater, licens enligt 6 kap. spellagen, med undantag för lokalt poolspel på hästar enligt 8 §, samt licens enligt 8 kap. spellagen. Kraven ska ställas i relation till identifierade risker. Hur omfattande kraven ska vara beror bl.a. på vilken typ av risk som förekommer i spelverksamheten utan att dessa är onödigt betungande. Det är därför viktigt att kraven är proportionerliga mot bakgrund av lotteriets omsättning och högsta vinstvärde.

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

2.1 Alternativa lösningar

En tydlig och generell reglering gör det lättare för licenshavare att förstå vilka krav som gäller för spelverksamheten. Det är viktigt för både licenshavarna och spelarna att regleringen är förutsebar och tydlig. I föreliggande fall gör Spelinspektionen bedömningen att självreglering, i stället för föreskrifter, kan leda till olika uppfattningar om vad som gäller för dragningar utanför spelsystem vilket kan skapa en brist på tillit hos spelarna och allmänheten.

Allmänna råd, vägledning eller rekommendationer till de berörda har endast funktionen att förtydliga en reglering och är varken bindande eller tvingande att följa. Det har redan konstaterats ovan att det inte finns några föreskrifter gällande dragningar utanför spelsystem och därmed fyller allmänna råd, vägledning eller rekommendationer inte sin förtydligande funktion.

Spelinspektionen anser att de ovan nämnda alternativen inte är lämpliga att använda i detta fall. Mot denna bakgrund gör Spelinspektionen bedömningen att regleringen bör kompletteras med bindande föreskrifter rörande dragningar utanför spelsystem.

2.2 Effekter om regleringen inte kommer tillstånd

Enligt spelregleringen har en licenshavare ett omfattande ansvar gentemot konsumenterna genom att ha kännedom om och följa de regler som gäller för spelverksamheten.

Frånvaron av bindande reglering ökar risk för manipulation och kan medföra försämring av konsumentskydd och säkerhet i spelet. Detta kan även leda till att licenshavarna själva kan komma att reglera dragningar utanför spelsystem. Som ovan nämnts kan sådan självreglering leda till olika uppfattningar om hur dragningarna utanför ett spelsystem ska gå till. Sett till de krav på spelverksamhet som finns i 3 kap. 1 § 1-2 spellagen anser Spelinspektionen att det finns risker med en självreglering på området.

3 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

I skrivande stund har Spelinspektionen meddelat en licens avseende statligt lotteri, 272 licenshavare har meddelats licens för att tillhandahålla spel för allmännyttiga ändamål och 48 licenshavare har meddelats licens för vadhållning. Samtliga av dessa aktörer kan inom ramen för licenserna genomföra dragningar utanför ett spelsystem. Det är svårt att ange hur många dragningar som genomförs utanför ett spelsystem då det är upp till varje enskild licenshavare att bestämma.

Det är stora skillnader mellan de licenshavare som kommer att omfattas av de föreslagna föreskrifterna. Vissa licenshavare omsätter miljardbelopp och har lång erfarenhet av att tillhandahålla spel om pengar, andra licenshavare omsätter betydligt lägre belopp och har kortare erfarenhet av att tillhandahålla spel om pengar. Licenshavarna har således väldigt olika administrativa förutsättningar att bedriva spelverksamhet. Kraven som ställs enligt spelregleringen på licenshavarna varierar kraftigt beroende på vilka spelformer

man givits licens för. Den föreslagna regleringen ställer minimikrav för att genomföra dragningar utanför spelsystem för aktuella licenshavare.

4 Uppgifter om de bemyndiganden som Spelinspektionens beslutanderätt grundar sig på

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

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

Den kostnadsmässiga konsekvensen av de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden är i beroende av om licenshavaren måste använda en oberoende observatörer eller en observatör.

Rörande statligt lotteri har Spelinspektionen sedan tidigare förordnat kontrollanter som närvarat på plats vid dragningar. Kostnaden för en oberoende observatör uppskattas av Spelinspektionen motsvara den kostnad myndigheten har för förordnade kontrollanter som idag är 800 kronor per timme på vardagar och 1 600 kronor per timme på helger. Den totala kostnaden kan variera beroende på hur ofta dragningar sker, om de sker på vardagar eller helger och lotteriets komplexitet avseende bland annat vinstplan. Det vill säga att för den som har licens för andra lotterier än kasinospel på ett kasino och spel på värdeautomater enligt 5 kap. spellagen innebär förslaget inte några kostnadsmässiga ändringar eftersom uppgiften övergår från kontrollanter som nu förordnas av Spelinspektionen till en oberoende observatör.

Idag utför licenshavare som tillhandahåller allmännyttigt lotteri enligt 6 kap. spellagen dragningar utanför spelsystem själva i enlighet med särskilda villkor i licensbesluten. Dessa villkor omfattar bland annat närvaro av två personer vid

dragningar samt att dragningar ska genomföras utifrån upprättade dragningsrutiner. För dessa licenshavare kan förslaget därför komma att medföra kostnader för en oberoende observatör beroende på lotteriets bruttoomsättning och högsta vinstvärde dvs. att för de licenshavare som har vinster över ett prisbasbelopp kommer förslaget att medföra ökade kostnader. Som nämnts ovan kan kostnaden bero på bland annat dragningens komplexitet. Spelinspektionen uppskattar att sammanlagda tiden för dragning kan genomföras på högst 8 timmar i månaden. Det vill säga mellan 6 400 kronor och 12 800 kronor per månad beroende på om det sker på vardagar eller helger.

Spelinspektionen har gjort bedömningen avseende dragningar som sker i spelsystem att lotterier med bruttoomsättning under 30 miljoner kronor per år och högsta vinstvärde under ett prisbasbelopp kan undantas från de tekniska kraven. Myndigheten gör bedömningen att detta gör sig gällande även i nu aktuellt fall. Således föreslås att mindre licenshavare med bruttoomsättning under 30 miljoner kronor per år och högsta vinstvärde under ett prisbasbelopp inte behöver ha en oberoende observatör. Det innebär att licensinnehavarens befintliga personal kan övervaka dragningen i dessa fall och därmed uppstår inga ytterligare kostnader mot som vad gäller idag.

Kravet på dokumentation och upprättade rutiner för dragningar utanför spelsystem kan medföra administrativa kostnader för licenshavarna. Som det har nämnts tidigare har licenshavarna olika förutsättningar gällande organisation och erfarenhet att bedriva spelverksamheten. De administrativa kostnader som kan uppkomma i samband med föreslagna krav kan bero på dragningens komplexitet, vinstplan och befintliga administrativa kostnader. De licenshavare som nu inte har några administrativa kostnader alls kommer att få ökade kostnader för arbetet med dokumentation. Vissa licenshavare har redan skriftliga och detaljerade dragningsrutiner vilket gör att de föreslagna kraven på dokumentation inte medför några större kostnadsmissiga skillnader. Det går därför inte att beräkna och uppge några mer precisa administrativa kostnader som kan uppstå.

5.2 En jämförelse av konsekvenser för de övervägda regleringsalternativen

Spelinspektionen har övervägt vilka eventuella alternativ som finns till regleringen. Som nämnts ovan föreligger övervägande skäl för att kraven bör framgå av föreskrifter.

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

Den föreslagna regleringen bedöms vara förenlig med EU-rätten.

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 vägledningsinsatser till licenshavare som berörs av föreskrifter. Det avser licenshavarna som bedriver spel enligt 5 kap. 1 § spellagen för andra lotterier än kasinospel på ett kasino och spel på värdeautomater, licens enligt 6 kap. spellagen, med undantag för lokalt poolspel på hästar enligt 8 §, samt licens enligt 8 kap. spellagen. Dessa licenshavare bör i god tid informeras om de nya föreskrifterna och allmänna råden samt när de väntas träda i kraft. Informationsinsatsen är av särskild vikt för att de berörda ska få möjlighet att kunna anpassa sin verksamhet i enlighet med de nya föreskrifterna. Föreskrifter och allmänna råd 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.