

## Konsekvensutredning av föreskrifter om det nationella självavstängningsregistret

### Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Den nu föreslagna spelregleringen bygger på ett licenssystem, vilket innebär att alla som vill verka på den svenska spelmarknaden ska kunna göra det med behöriga tillstånd. Den föreslagna spelregleringen syftar till en spelmarknad präglad av ett högt konsumentskydd och hög säkerhet i spelen.

Syftet med gällande reglering är att skapa en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Sociala skyddshänsyn ska prioriteras samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risker för bedrägerier beaktas.

Självavstängning vid spel är en viktig spelansvarsåtgärd. För att säkerställa att ett avbrott från spel som en spelare anser sig behöva ska det vara möjligt att kunna stänga av sig från spel, som kräver registrering, tillfälligt eller tills vidare hos alla spelföretag som har licens enligt spellagen. Även en konsument som inte spelar eller ens vill spela men som vill värja sig mot direktreklam kan också registrera sig i det nationella självavstängningsregistret. I och med att spelaren eller konsumenten registrerar sig i det nationella självavstängningsregistret får inte heller marknadsföring riktas direkt mot denne.

Kommissionens rekommendation<sup>1</sup> om onlinespeltjänster innehåller en rekommendation om självavstängning. Av nämnda rekommendation framgår att medlemsstaterna bör verka för att det inrättas ett nationellt register över egenavstängda spelare, att spelaktörerna lätt kan få tillgång till registren över egenavstängda spelare och se till att spelaktörerna konsulterar dessa så att dessa egenavstängda spelare kan hindras från att fortsätta spela. För att detta ska kunna administreras på ett neutralt och effektivt sätt med respekt för den enskildas integritet bör det vara

<sup>1</sup> Kommissionens rekommendation 2014/478/EU av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar, punkterna 37 och 38.

spelmyndigheten som ska ansvara för det nationella självavstängningsregistret.<sup>2</sup>

Spelmyndigheten kommer att ställa krav på att den som har licens att tillhandahålla spel i Sverige ska vara ansluten till det nationella självavstängningsregistret. I föreskrifterna som nu föreslås beskrivs närmare att kontroll om spelaren är avstängd från spel enligt 14 kap. 12 § spellagen (2018:1138) ska ske med hjälp av det tekniska system som anvisas av Spelinspektionen<sup>3</sup>. För att uppfylla regleringen måste kontroll mot registret göras vid registrering av nya spelare, vid inloggning till spelsystemet och vid direktmarknadsföring. Föreskrifterna reglerar vad som händer om licenshavaren inte får något svar från spelmyndighetens register.

Under de första 48 timmarna får spelare registreras och logga in till spelsystemet, dock får inte direktreklam riktas till spelare och konsumenter om svar inte erhållits. Efter 48 timmar får licenshavaren inte registrera nya spelare och inte heller tillåta registrerade spelare att överföra pengar till sitt spelkonto. Däremot får registrerade spelare fortsätta logga in till spelsystemet.

När registret återigen fungerar måste licenshavaren utföra en kontroll mot spelmyndighetens register avseende samtliga spelare som registrerats eller som loggat in i spelsystemet. Denna efterkontroll avser hela perioden som det nationella självavstängningsregistret inte fungerat.

Samtliga åtgärder som licenshavaren gör under perioden då det nationella självavstängningsregistret inte fungerar måste dokumenteras.

Slutligen innehåller föreskrifterna ikraftträdande regler.

## Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Den föreslagna regleringen och dessa föreskrifter ska leda till ökat skydd för spelarna och konsumenter dels genom att de kommer att kunna stänga av sig hos samtliga licenshavare på en gång, dels genom att de inte utsätts för direktmarknadsföring från licenshavarna.

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:220 s. 157 ff – En omreglerad spelmarknad.

<sup>3</sup> Vid årsskiftet byter Lotteriinspektionen namn till Spelinspektionen.

*Alternativa lösningar*

Alternativet är att inte inrätta ett nationellt självavstängningsregister och istället enbart möjliggöra för spelarna att stänga av sig hos respektive licenshavare. Detta alternativ skulle dock strida mot EU-kommissionens rekommendation<sup>4</sup> om principer för att skydda spelare och konsument. Vidare skulle spelare inte skyddas mot direktmarknadsföring från annan än den licenshavaren där spelaren stängt av sig. Andra konsument skulle inte kunna värja sig mot direktreklam överhuvudtaget.

*Effekter om reglering inte kommer till stånd*

Regleras det inte vad som gäller för det nationella självavstängningsregistret, t.ex. när systemet inte fungerar kommer det att saknas tydliga riktlinjer för licenshavarna. Dessutom skulle inte spelare och konsument som stängt av sig inte kunna värja sig mot direktmarknadsföring.

## Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Spelmarknaden globalt förmodas växa kraftigt. Det antas att marknaden har långt kvar innan den når sitt ”mognadsstadium”. Den globala marknaden hade en nettoomsättning på 350 miljarder kronor år 2014 och beräknas omsätta cirka 587 miljarder kronor år 2020. Det är en årlig ökning med knappt elva procent.

De som främst berörs av den nya regleringen är de aktörer som ansöker om och får licens för att tillhandahålla spel som kräver registrering i Sverige. I dagsläget har drygt 100 aktörer ansökt om licens för att tillhandahålla spel enligt spellagen. Sannolikt kommer merparten att beviljas licens. Det är dock svårt att närmare ange antal aktörer som kommer att påverkas av regleringen.

Utöver licenshavarna berörs spelare som stänger av sig från registrerat spel och konsument som vill värja sig mot direktmarknadsföring.

Slutligen kommer också spelmyndigheten och Konsumentverket att påverkas.

---

<sup>4</sup> Kommissionens rekommendation 2014/478/EU om principer för att skydda konsument och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar.

## Uppgifter om de bemyndiganden som myndigheters beslutanderätt grundar sig på

16 kap. 10 § 6 och 7 spelförordningen (2018:1475) ger spelmyndigheten möjlighet att besluta om föreslagna föreskrifter.

Spelmyndigheten 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.

## Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenser för de övervägda regleringsalternativen

För att möjligheten till avstängning ska vara effektiv för den enskilde ska denna kunna stänga av sig från samtliga licenshavares spel. Vid förfrågan till det nationella självavstängningsregistret ska licenshavarna få besked om en spelare stängt av sig från spel. Det är den enda funktion som registret ska ha.

Eftersom alla licenshavare har olika förutsättningar kommer konsekvenserna att variera. De licenshavare som redan idag är anslutna till ett nationellt självavstängningsregister i annat land har en fördel till skillnad från de aktörer som får börja från början.

Spelmyndigheten ansvarar för det nationella självavstängningsregistret och möjliggör för den som har fått licens att kostnadsfritt ansluta sig till registret. Spelmyndigheten tillhandahåller ett API, dvs. ett gränssnitt som möjliggör för licenshavarens system att kommunicera med det nationella självavstängningsregistret. Tidsåtgången för att upprätta anslutning via API för den licenshavare som inte har någon befintlig uppkoppling kan tidsåtgången uppskattas till mellan 200 – 500 timmar vilket motsvarar mellan 200 000 och 500 000 kronor. För en licenshavare som tidigare har en uppkoppling mot annat lands API bör tidsåtgången vara begränsad och

kan uppskattas till mellan 70 – 100 timmar<sup>5</sup> vilket motsvarar mellan 70 000 och 100 000 kronor.

Licenshavaren ska vid varje registrering av ny spelare och inloggning av redan registrerad spelare samt i samband med direktmarknadsföring kontrollera att spelaren eller konsumenten inte är avstängd. Kostnaden som kommer att belasta licenshavaren för dessa åtgärder beror på antalet förfrågningar. Sådana processer kommer vara automatiserade, kostnaden kommer därför att vara begränsad.

För det fall ett nationellt självavstängningsregister inte införs uppstår ingen av ovan angivna kostnader.

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

Kommissionen antog 2011 en grönbok 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 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinetjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar rekommenderas medlemsstaterna att hålla en hög skyddsnivå för konsumenter, spelare och underåriga genom att anta principer för onlinespeltjänster.

Inom följande områden ställer kommissionen krav på att medlemsstaterna ställer krav på spelföretagen.

- A. Informationskrav: Medlemsstaten ska ställa krav på vilken information om företaget, dess verksamhet som ska finnas tillgänglig på webbplatsen, vilken information om

<sup>5</sup> Tillväxtverket räknar med 160 timmar i månaden för en heltidstjänst eller 226 arbetsdagar per år (1 808 timmar), se s. 15 Tillväxtverkets publikation, Ekonomiska effekter av nya regler.

Lotteriinspektionen beräknar timkostnaden till 1000 kr per timme.

avtalsförhållandet som ska tillhandahållas, att kontaktuppgifter till tillsynsmyndighet ska tillhandahållas.

- B. Underåriga: Medlemsstaten ska se till att ingen underårig ska kunna spela om pengar eller inneha ett spelkonto.
- C. Spelarregistrering och spelkonton: Medlemsstaten ska se till att en spelare registreras och innehar ett spelkonto för att kunna delta i onlinespel. Identiteten på en spelare ska kontrolleras. Det ska finnas elektroniska identifieringssystem för registreringsförfarandet.
- D. Spelaraktivitet och stöd: Medlemsstaten ska se till att en spelare kan begränsa sina insättningar och även sin speltid. Spelaren ska ha tillgång till information om sitt spelkonto.
- E. Time out och egenavstängning: Medlemsstaten ska se till att en spelare ska kunna stänga av sig från spel under en kortare eller längre period samt att se till att det finns ett nationellt register över egenavstängda spelare.
- F. Medlemsstaten ska reglera vad som gäller för kommersiella meddelanden, sponsring, utbildning och spelmedvetenhet samt frågor som rör tillsyn över den nationella spelmarknaden.

Av kommissionens rekommendation<sup>6</sup> framgår att medlemsstaterna bör verka för att det inrättas ett nationellt register över egenavstängda spelare, att spelaktörerna lätt kan få tillgång till registren över egenavstängda spelare och se till att spelaktörerna konsulterar dessa så att dessa egenavstängda spelare kan hindras från att fortsätta spela.

De regler som föreslås i aktuella föreskrifter överensstämmer med de rekommendationer som lämnats av kommissionen och därmed också med de skyldigheter som följer på Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

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

De föreslagna föreskrifterna är av betydelse för de som har licens att tillhandahålla spel som kräver registrering i Sverige. Av föreskrifterna följer vilka krav som ställs på licenshavaren för det fall det nationella

<sup>6</sup> Kommissionens rekommendation 2014/478/EU av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar, punkterna 37 och 38.

självstängningsregistret inte fungerar. Föreskrifterna bör därför träda i kraft snarast möjligt efter det att förslag till föreskrifterna remitterats och notifierats kommissionen.

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

På [www.spelpaus.se](http://www.spelpaus.se) kommer spelare och övriga konsumenter att kunna stänga av sig i det nationella självstängningsregistret. Information om hur det nationella självstängningsregistret fungerar kommer att finnas tillgängligt för spelare och övriga konsumenter på spelmyndighetens webbsida och på [www.spelpaus.se](http://www.spelpaus.se). Licenshavare får del av relevant information om anslutning och hur registret är avsett att fungera i samband med att licens erhålls.

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

I och med den tekniska utvecklingen och möjligheterna att bedriva internetspelverksamhet över nationsgränserna är det idag omöjligt att ange antalet företag som kan komma att beröras av regleringen. Den rådande trenden i Europa är fortsatt att spelaktörer ansöker om licens i respektive land där de vill erbjuda spel. De som främst berörs av den nya regleringen är de aktörer som ansöker om och får licens för att tillhandahålla spel som kräver registrering i Sverige.

I dagsläget har drygt 100 aktörer ansökt om licens för att tillhandahålla spel enligt spellagen. Sannolikt kommer merparten att beviljas licens. Det är dock svårt att närmare ange antal aktörer som kommer att påverkas av regleringen. I november 2016 fanns det 16 svenska företag<sup>7</sup> på svenska börsen, som på ett eller annat sätt hanterar spel registrerade. Denna siffra kan ha ökat marginellt. Dessa företag har lite olika inriktningar så som typiska spelföretag med fokus på casino, poker och odds men även spelföretag med inriktning på spelutveckling och marknadsföring.

<sup>7</sup> Unibet, Betsson, LeoVegas, NetEnt, Evolution Gaming, Catena Media, Cherry, Mr Green, Kambi, Aha World, Angler Gaming, Playhippo, Nordic Leisure, Net Gaming Europe, Gaming Corp, Spiffx.

Nettoomsättningen för spelföretag utan tillstånd på den svenska spelmarknaden beräknades till cirka 4,3 miljarder kronor 2015 och 5 miljarder kronor 2016 samt 5,9 miljarder kronor 2017.

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

Spelmyndigheten kommer att ställa krav på att den som har licens att tillhandahålla spel i Sverige ska vara ansluten till det nationella självavstängningsregistret. Kontroll mot registret ska göras vid registrering av nya spelare, vid inloggning till spelsystemet och vid direktmarknadsföring. Föreskrifterna reglerar vad som händer om licenshavaren inte får något svar från spelmyndighetens register. Under de första 48 timmarna får spelare registreras och logga in till spelsystemet, dock får inte direktreklam riktas till spelare och konsumenter om svar inte erhållits. Efter 48 timmar får licenshavaren inte registrera nya spelare och inte heller tillåta registrerade spelare att överföra pengar till sitt spelkonto. Däremot får registrerade spelare fortsätta logga in till spelsystemet.

När registret återigen fungerar måste licenshavaren utföra en kontroll mot spelmyndighetens register avseende samtliga spelare som registrerats eller som loggat in i spelsystemet. Denna efterkontroll avser hela perioden som det nationella självavstängningsregistret inte fungerat.

Samtliga åtgärder som licenshavaren gör under perioden då det nationella självavstängningsregistret inte fungerar måste dokumenteras.

### a. Tidsåtgång

Med hänvisning till att det nationella självavstängningsregistret hanteras automatiskt kommer inte regleringen medföra en större tidsåtgång. Däremot kan efterkontroll medföra viss tidsåtgång för Casino Cosmopols verksamhet eftersom efterkontroll i det fallet måste göras manuellt gentemot besökare på plats.

### b. Administrativa kostnader

Vissa administrativa kostnader kommer att uppkomma då licenshavaren måste skapa rutiner för kontroll gentemot det nationella självavstängningsregistret samt dokumentera samtliga åtgärder som görs på grund av att licenshavaren inte får svar från det nationella



självavstängningsregistret. Kostnaden för att skapa rutiner för kontroll gentemot det nationella självavstängningsregistret skulle vara av engångskaraktär. Med hänsyn till att registret sannolikt inte kommer att vara onåbart bör kostnaden för att dokumentera åtgärder vara så liten att beräkningar inte kan göras.

**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**

*Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen*

Efter 48 timmar får licenshavaren inte registrera nya spelare och inte heller tillåta registrerade spelare att överföra pengar till sitt spelkonto. Följden av detta är att licenshavarens verksamhet till viss del begränsas. Vilka kostnader som detta kan leda till är omöjligt att förutse, dock är sannolikheten för att det nationella självavstängningsregistret inte skulle fungera under en så pass lång tid inte trolig.

*Vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen*

Licenshavaren kommer inte behöva vidta några andra förändringar än de som avser anslutningen och hanteringen av kontroller mot det nationella självavstängningsregistret.

Flera av de som ansöker om licens om att tillhandahålla spel på den svenska spelmarknaden är aktiva på andra spelmarknader, det föreslagna regelverket speglar redan de krav som ställs från flera reglerare i andra länder där de redan är verksamma.

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

Gemensamma spelregler och förutsägbarhet till skillnad från den nuvarande ”vilda västern” situationen framhålls som positiva effekter med licensiering och lagstiftning. Branschen är en utpräglad förtroendebansh, utan spelarnas förtroende dör spelföretagen. Med licensiering ökar trovärdigheten.

Samtliga licenshavare som erbjuder spel som kräver registrering ska vara anslutna till det nationella självavstängningsregistret. Det innebär att någon ökad konkurrens inte kommer att vara resultatet av regleringen.

Dock har de licenshavare som redan idag är anslutna till ett nationellt självavstängningsregister en fördel i och med att det redan finns kunskap, rutiner och förhållningssätt.

## Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Den nya spellagen innebär att en ramlag för spel införs, i ramlagen ska allt spel om pengar regleras. Spel ska så långt som möjligt kanaliseras till spelföretag med tillstånd i Sverige i form av licens. Förutsättningarna för licens och de skyldigheter som följer för licens ska vara kända i förväg i lagen eller uttryckta i regeringens och spelmyndighetens regelgivning.

Regleringen påverkar inte företagen i andra avseenden.

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

Kravet på spellicens som införs i och med den nya spellagen kommer påverka spelföretagen. Större spelföretag har sannolikt redan från början en uppbyggd struktur som gör att det arbetet inte behöver bli alltför påfrestande. För mindre aktörer kommer omställningen bli större.

Det föreligger inga skäl för särskild hänsyn avseende mindre spelföretag eftersom regleringen om det nationella självavstängningsregistret syftar till tryggare spelare och konsumenter samt att de negativa konsekvenserna av spelandet begränsas.