

# Konsekvensutredning av Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet

## 1 Beskrivning av problemet och vad Spelinspektionen vill uppnå

### 1.1 Utgångspunkter

I och med den nya spelregleringen, som trädde ikraft den 1 januari 2019, fick Spelinspektionen föreskriftsrätt gällande bland annat sådana tekniska krav och rutiner som avses i 16 kap. 1 § spellagen (2018:1138), och den bedömning av överensstämmelse med tekniska krav som avses i 16 kap. 3 § spellagen (16 kap. 9 § spelförordningen [2018:1475]). Den 25 juli 2018 beslutade dåvarande Lotteriinspektionen föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:8) om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet (tekniska föreskrifter).

Med utgångspunkt i erfarenheterna från myndighetens arbete med tillämningen av de tekniska föreskrifterna har Spelinspektionen sett ett behov av att se över föreskrifterna. Aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål (främst ideella föreningar eller registrerade trossamfund<sup>1</sup>) har även påtalat att de tekniska kraven för närvarande är för högt ställda. Spelmarknadsutredningen (SOU 2020:77) föreslår nu att Spelinspektionen ska ges mandat att meddela föreskrifter om undantag från det bedömningsförfarande som avses i 16 kap. 3 § spellagen och i så fall föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla.<sup>2</sup> Detta innebär att det införs en större möjlighet för myndigheten att anpassa de tekniska kraven utifrån riskerna i spelen samtidigt som ett högt konsumentskydd kan upprätthållas. Spelinspektionens förslag på anpassade tekniska krav genom nya tekniska föreskrifter baseras på antagandet

<sup>1</sup> Även andra juridiska personer, som t ex ekonomiska föreningar, kan få licens för att tillhandahålla spel för allmännyttigt ändamål (6 kap. 2 § andra stycket spellagen).

<sup>2</sup> Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:77), s. 48.

att myndigheten ges det mer tydliga bemyndigandet som föreslås av Spelmarknadsutredningen.

## 1.2 Syftet med nya tekniska föreskrifter

Syftet med de tekniska kraven är att spelare ska kunna utgå från att de spel som tillhandahålls är säkra och att de inte kan manipuleras. För att uppnå ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelet är det nödvändigt att säkerställa att spelsystem, och andra för spelets utförande viktiga funktioner, uppfyller höga krav på säkerhet. Detta innebär att även affärssystem bör omfattas av tekniska krav och kontroll. De tekniska kraven måste dock ställas i relation till identifierade risker. Om kraven i de tekniska föreskrifterna inte ändras och därmed är för höga finns det en risk att myndigheten uppställer krav som är oproportionerliga i förhållande till spelets risk och påverkan på konsumentskyddet. Hur omfattande kraven ska vara beror bl.a. på vilken typ av spelverksamhet som avses.<sup>3</sup>

## 1.3 Nuvarande undantag från befintliga föreskrifter

Spelinspektionen får besluta om undantag från de nuvarande tekniska föreskrifterna, om det är motiverat ur säkerhetssynpunkt och i övrigt inte medför några risker för spelaren (1 kap. 1 § andra stycket tekniska föreskrifterna). Myndigheten har, med stöd av möjligheten att meddela undantag, beslutat om undantag den 12 mars 2019 för s.k. bygdebingo som är av tillfällig karaktär. Beslutet innebär att vissa aktörer som tillhandahåller bingo av tillfällig karaktär inte behöver uppfylla kraven i 13 kap. tekniska föreskrifterna<sup>4</sup>, beroende på om teknisk bingokontrollutrustning används och hur stor den högsta vinsten är i bingospelet. Innan spellagen trädde ikraft var det länsstyrelserna som beslutade om de flesta tillstånden om att anordna bingo (se lotterilagen 42 § första stycket).

---

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:220 s. 172.

<sup>4</sup> Merparten av de aktörer som tillhandahåller bingo av tillfällig karaktär omsätter under 5 miljoner kr, vilket innebär att endast 13 kap. tekniska föreskrifterna behöver vara uppfylld, se 1 kap. 1 § fjärde stycket tekniska föreskrifterna.

En del av de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål kontaktade myndigheten innan tillstånden enligt lotterilagen löpte ut och menade att kraven i de tekniska föreskrifterna är utformade för onlinespel då de är för långtgående för aktörer som tillhandahåller spel enligt 6 kap. spellagen. Enligt dessa aktörer står inte heller kostnaden för kontroll-, provnings- och certifiering i relation till mindre aktörers omsättning. Vad aktörerna framförde föranledde att Spelinspektionen beslutande, den 25 november 2019, om ett undantag vilket innebar att lotterier (som inte tillhandahålls online) och s.k. hallbingo med en omsättning under 50 miljoner kronor per år gavs en begränsad tid för anpassning till de tekniska kraven i föreskrifterna under vissa förutsättningar.

Dessa undantag kan anses ha föranletts av att de tekniska kraven är för högt uppställda för en del av de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål. I praktiken har besluten inneburit att flertalet av de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål enligt 6 kap. spellagen har varit undantagna kraven i de tekniska föreskrifterna. Avsikten har inte varit att dessa undantag ska göras permanenta. Vid en beskrivning av effekterna av om föreslagen reglering inte kommer till stånd (se punkt 2.2) kommer myndigheten därför att göra en jämförelse med utgångspunkt i licensbesluten som är baserade på ställningstagandena och befintliga tekniska föreskrifter.

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

### **2.1 Alternativa lösningar**

De undantag som myndigheten redogjort för i avsnitt 1.2 har som tidigare angetts utgjort tillfälliga lösningar<sup>5</sup> för att hantera frågan om vilka tekniska krav som ska gälla för spel som tillhandahålls enligt 6 kap. spellagen. Att undanta spelformer helt från tekniska krav bör ske i föreskrifter. Det är därför inte ett alternativ att göra undantagen permanenta.

---

<sup>5</sup> Detta då bl.a. samma tekniska utrustning som beslutats om i tidigare typgodkännandebeslut (med stöd av lotterilagen) ska användas i spelverksamheten. Lotterilagen upphävdes i och med spellagens ikraftträdande den 1 januari 2019.

Kraven i de tekniska föreskrifterna har visats sig vara för högt ställda för vissa aktörer i förhållande till spelets risk. Merparten av de spel som avses tillhandahålls av aktörer med licens enligt 6 kap. spellagen. Om kraven i de tekniska föreskrifterna inte ändras finns det en risk att myndigheten uppställer krav som är oproportionerliga i förhållande till spelets risk och dess påverkan på konsumentskyddet.

En del aktörer som tillhandahåller spel enligt 6 kap. spellagen har gett uttryck för att det är tillräckligt om myndigheten i tillsynen kontrollerar om aktörerna uppfyller de tekniska kraven, istället för att ett ackrediterat organ ska granska detta både innan licens beviljas och under licensperioden.

Spelinspektionens förslag till anpassade tekniska krav baseras på det av Spelmarknadsutredningen föreslagna bemyndigandet. Om myndigheten inte får bemyndigandet kan t.ex. inte krav på användning av viss utrustning vid vissa nivåer uppställas utan att denna utrustning också måste certifieras. Spelinspektionen skulle inte kunna uppställa krav på andra bedömningsförfaranden än nuvarande förfarande i enlighet med 16 kap. 3 § spellagen och gränserna för certifiering skulle behöva bestämmas till lägre nivåer än vad som nu föreslås. Spelinspektionen skulle inte kunna bedöma efterlevnaden genom t.ex. utfallstester. Fler aktörer skulle därmed bli tvungna att certifiera sina verksamheter, vilket i vissa fall skulle kunna leda till oproportionerliga resultat.

Beaktat riskerna i sådant spel som kan tillhandahållas enligt 6 kap. spellagen och hur aktörernas spelverksamheter ser ut är det således inte ett alternativ att låta de tekniska föreskrifterna vara oförändrade. Även om det i 1 kap. 1 § tredje stycket tekniska föreskrifterna anges att endast 13 kap. gäller för lotteri enligt 6 kap. 1 § spellagen om aktörerna omsätter under fem (5) miljoner kronor – har det visat sig att de tekniska kraven alltfjämt inte ändamålsenliga eller proportionerliga.

## 2.2 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

Om de nya föreskrifterna inte kommer till stånd finns det en risk att myndigheten uppställer oproportionerligt höga tekniska krav i förhållande till

riskerna med säkerheten i sådant spel som en del aktörer enligt 6 kap. spellagen tillhandahåller. Resultatet av för högt uppställda tekniska krav i förhållande till identifierade risker är att flera av de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål riskerar att inte kunna fortsätta bedriva spelverksamhet. Aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål är för sin verksamhet beroende av intäkter från spel.<sup>6</sup> Om de inte kan fortsätta bedriva spelverksamhet riskerar de även att inte kunna främja allmännyttigt ändamål. Detta kan få negativa konsekvenser för föreningslivet. I förlängningen kan detta även påverka konkurrensen på den svenska spelmarknaden negativt eftersom utbudet av visst allmännyttigt spel riskerar att försvinna.

### 3 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Det föreligger stora skillnader mellan olika aktörer och spelformer som finns på spelmarknaden. Spel kan exempelvis tillhandahållas med licens för olika typer av spel enligt olika kapitel i spellagen, men det råder även stora skillnader mellan de olika aktörer och spelformer som tillhandahålls med licens endast enligt 6 kap. spellagen. Skillnaderna kan till exempel bestå i vilket system licenshavaren använder men även storleken på licenshavarna. Vissa "större" aktörer kan omsätta miljardbelopp, medan andra aktörer kan vara "mindre" och omsätta betydligt lägre belopp, tillhandahålla spel mer sällan än de större aktörerna och erbjuda lägre vinster. Då dessa skillnader medför att säkerheten i spelen kan påverkas i olika grad bör de tekniska kraven närmare anpassas till de olika spelformerna och spelverksamheterna med licens enligt 6 kap. spellagen.

#### 3.1 Licenshavare med licens enligt 6 kap. spellagen

De licenshavare som främst kommer att beröras av förslagen i de tekniska föreskrifterna är de som tillhandahåller eller ansöker om licens till följande kategorier av spel:

1. Lotteri enligt 6 kap. 3 § spellagen och som inte tillhandahålls online,
2. bingo enligt 6 kap. 5 § som inte är av tillfällig karaktär, och

---

<sup>6</sup> Se 6 kap. 2 § p 4 spellagen.

### 3. bingo enligt 6 kap. 5 § spellagen som är av tillfällig karaktär<sup>7</sup>.

Dessa aktörer uppgick i maj till totalt 247 stycken, fördelat på 37 stycken med licens att tillhandahålla lotteri, 24 stycken med licens att tillhandahålla bingo av ej tillfällig karaktär (s.k. hallbingo), och 186 stycken med licens att tillhandahålla bingo av tillfällig karaktär (s.k. bygdebingo).

Om man jämför med befintliga tekniska föreskrifter innebär föreslagen reglering lättnader för den absoluta majoriteten av de aktörer som har licens för att tillhandahålla spel enligt 6 kap. spellagen. Lättnaderna består i att de flesta inte kommer att behöva certifiera sin verksamhet. Merparten av de som fortfarande kommer omfattas av certifieringskraven kommer även de få lättnader i förhållande till dagens krav. Dessa lättnader kommer bestå i att de flesta av dessa aktörer inte kommer behöva efterleva lika många tekniska krav. Såvitt myndigheten känner till kommer troligtvis ingen befintlig aktör i praktiken att drabbas av striktare tekniska krav.

Om föreslagen reglering jämförs med myndighetens ställningstaganden och de undantag som dessa har inneburit för flertalet aktörer enligt 6 kap. spellagen kommer dock en del aktörer att behöva uppfylla flera tekniska krav än tidigare.

Nedan redogör vi för hur många aktörer för respektive spelform som kommer att påverkas och på vilket sätt.<sup>8</sup>

#### 3.1.1 Lotteri enligt 6 kap. 3 § spellagen

Det finns 37 gällande licenser för tillhandahållande av lotterier enligt 6 kap. 3 § spellagen. Av dessa 37 har tre aktörer licens för att tillhandahålla onlinespel. Dessa tre aktörer kommer omfattas av de tekniska kraven i sin helhet. Dessa tre är även de enda tre aktörerna av samtliga 276 aktörer som inte kommer att

---

<sup>7</sup> Vad som ska anses vara "bingo av tillfällig karaktär" förklaras i det allmänna rådet till 6 kap. 4 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd (SIFS 2019:1) om bingo för allmännyttiga ändamål. Samma definition föreslås användas i de nya föreskrifterna.

<sup>8</sup> Information om vilka aktörer som berörs och på vilket sätt är baserade på uppgifter som Spelinspektionen inhämtat från licenser i maj 2021.

påverkas av förslaget om att inte behöva förnya kontroll-, provnings- och certifieringsprotokollet minst var tolfte månad.<sup>9</sup>

Två lotteriaktörer, som inte tillhandahåller onlinespel och som idag är undantagna befintliga tekniska föreskrifter i enlighet med Spelinspektionens meddelade undantag, kommer påverkas av förslaget. Dessa aktörer omsätter mindre än 10 miljoner kronor per år och har vinster högre än ett prisbasbelopp. Om dessa aktörer fortsätter att tillhandahålla spel med vinster över ett prisbasbelopp kommer de behöva certifiera sin verksamhet enligt 1–2 och 13 kap. tekniska föreskrifterna.

### 3.1.2 Bingo enligt 6 kap. 5 § som inte är av tillfällig karaktär

Det finns 24 gällande licenser för att tillhandahålla bingo som inte är av tillfällig karaktär. Eftersom samtliga av dessa 24 aktörer omsätter mer än 5 miljoner kronor skulle inte 1 kap. 1 § fjärde stycket tekniska föreskrifterna kunna tillämpas på någon av dessa aktörer. De skulle därför ha omfattats av samtliga krav i de tekniska föreskrifterna om inte undantag hade meddelats med stöd av 1 kap. 1 § andra stycket. Eftersom samtliga aktörer omsätter mindre än 50 miljoner kronor under licensperioden (och använder tidigare typgodkänd utrustning) är dock samtliga aktörer idag temporärt undantagna de tekniska kraven i sin helhet med stöd av 1 kap. 1 § andra stycket tekniska föreskrifterna, i enlighet med Spelinspektionens meddelade undantag.

Samtliga 24 aktörer kommer enligt förslagen endast att behöva certifiera sin verksamhet enligt 1–2, 8, 11 och 13 kap. Detta kommer innebära faktiska lättnader för samtliga aktörer i jämförelse med de krav som framgår i nuvarande tekniska föreskrifter.

Samtliga 24 aktörer kommer att omfattas av förslaget om att inte behöva förnya kontroll-, provnings- och certifieringsprotokollet minst var tolfte månad.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Myndigheten har föreslagit en särskild reglering för när aktörer enligt 6 kap. spellagen, som inte tillhandahåller onlinespel, behöver omcertifiera sin spelverksamhet, se bilaga 1.

<sup>10</sup> Myndigheten har föreslagit en särskild reglering för när aktörer enligt 6 kap. spellagen, som inte tillhandahåller onlinespel, behöver omcertifiera sin spelverksamhet, se bilaga 1.

Sammanfattningsvis föreslås att samtliga 24 aktörer som tillhandahåller bingo får lättnader vad avser vilka delar av verksamheten de behöver certifiera. Samtliga kommer dock vara tvungna att certifiera delar av sin verksamhet, något som hittills inte har krävts av dessa aktörer eftersom de beviljats temporära undantag.

### 3.1.3 Bingo enligt 6 kap. 5 § av tillfällig karaktär

Det finns 186 gällande licenser för att tillhandahålla bingo av tillfällig karaktär. Av de 186 aktörer som har licens att tillhandahålla bingo av tillfällig karaktär har tre stycken ett högsta vinstvärde som överstiger ett prisbasbelopp och 64 aktörer har ett högsta vinstvärde som understiger 1/6 prisbasbelopp. 119 aktörer har således ett högsta vinstvärde mellan 1/6 prisbasbelopp och ett prisbasbelopp. Ingen aktör omsätter mer än 10 miljoner kronor per år.

De tre aktörer som har ett högsta vinstvärde som överstiger ett prisbasbelopp kommer att omfattas av kraven i 1–2 och 13 kap. samt av kraven att använda sådan utrustning som avses i 13 kap. Dessa tre kommer alltså behöva certifiera sin utrustning i enlighet med 13 kap. tekniska föreskrifterna under förutsättning att de fortsätter att tillhandahålla spel med högre vinster än ett prisbasbelopp.

De 64 aktörer som har ett högsta vinstvärde som understiger 1/6 prisbasbelopp kommer inte omfattas av några tekniska krav överhuvudtaget.

De 119 aktörer som har ett högsta vinstvärde mellan 1/6 prisbasbelopp och ett prisbasbelopp kommer inte omfattas av några certifieringskrav. Däremot kommer de omfattas av ett krav att använda sådan utrustning som avses i 13 kap. samt att denna utrustning ska uppfylla kraven som där anges.

Samtliga kommer att påverkas av förslaget om att inte behöva förnya kontroll-, provnings- och certifieringsprotokollet minst var tolfte månad.

Sammanfattningsvis kommer den föreslagna regleringen innebära att endast tre av samtliga 186 aktörer kommer omfattas av ett certifieringskrav, såvida de fortsatt har vinstvärden över ett prisbasbelopp. Merparten av aktörerna kommer



dock att omfattas av krav på användande av viss utrustning som uppfyller vissa krav.

### 3.2 Övriga aktörer som berörs av förslagen

Teoretiskt sett innebär förslagen vid en jämförelse med befintliga tekniska föreskrifter att även ackrediterade organ<sup>11</sup> indirekt berörs. I praktiken kommer detta inte vara fallet, eftersom merparten av de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål varit undantagna krav på granskning och certifiering. Om och när förslagen träder ikraft kommer myndighetens undantag att upphävas. Det kommer alltså att resultera i att flera aktörer än tidigare kommer att behöva genomgå granskning och certifiering av ett ackrediterat organ, om än i olika omfattning. För de ackrediterade organen innebär det ökade intäkter.

### 3.3 Påverkan på Spelinspektionen

Spelinspektionens behov av resurser kommer att öka, främst med anledning av Spelmarknadsutredningens föreslagna bemyndigande i 16 kap. 9 § 3 spelförordningen. Eftersom förslagen innebär att Spelinspektionen kan kontrollera efterlevnaden av tekniska krav genom utfallstester av den utrustning som används av licenshavare enligt 6 kap. spellagen kommer Spelinspektionens behov av resurser att öka. Det administrativa arbetet kommer även att öka i och med ett troligt ökat behov av vägledning till aktörerna rörande uppfyllnad av dessa tekniska krav, och information rörande Spelinspektionens tillsyn av dessa.

Vid en jämförelse med undantagen kommer flera aktörer att behöva komma in med certifieringsprotokoll. Detta kommer att innebära en ökad administrativ handläggning än tidigare. I sin tur kommer detta även att medföra att flera aktörer hamnar inom myndighetens tillsyn ifråga om efterlevnaden av tekniska krav vilket också resulterar i ett ökat resursbehov för myndigheten.

---

<sup>11</sup> Exempel på ackrediterad organ är GLI, Ecogra, BMM, Force, Quinell, Gaming Assioetes och Trisigma.

#### **4 Uppgifter om de bemyndiganden som Spelinspektionens beslutanderätt grundar sig på**

Av 21 kap. 14 § 1 spellagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana tekniska krav och rutiner som avses i 16 kap. 1 § och den bedömning av överensstämmelse med tekniska krav som avses i 16 kap. 3 §. Samma bemyndiganden har getts till Spelinspektionen i spelförordningen (16 kap. 9 §). Spelmarknadsutredningen har i december 2020 föreslagit att Spelinspektionen ska få ett utökat mandat som möjliggör att de tekniska reglerna och bedömningsförfarandena som omgärdar dessa anpassas till allmännyttans verksamheters skilda förutsättningar. Det föreslagna bemyndigandet är att Spelinspektionen får meddela föreskrifter om undantag från det bedömningsförfarande som avses i 16 kap. 3 § spellagen och i så fall föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla.<sup>12</sup>

Det föreslagna bemyndigandet syftar till att ge Spelinspektionen möjlighet att uppställa mer proportionerliga krav samtidigt som säkerheten i spelen bibehålls. Spelinspektionen ska enligt förslaget kunna ställa krav på att viss utrustning ska uppfylla vissa krav, och kontrollera att dessa krav efterlevs genom exempelvis stickprovskontroller.

Spelinspektionens rätt att besluta om de föreslagna föreskrifterna rörande de bedömningsförfaranden som ersätter de som avses i 16 kap. 3 § spellagen grundar sig på det av spelmarknadsutredningen föreslagna bemyndigandet.

---

<sup>12</sup> Se föreslagen lydelse av 16 kap. 9 § 3 spelförordningen, SOU 2020:77 s 48.

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

### **5.1 Uppgift om kostnadsmässiga och andra konsekvenser som förslagen medför**

Eftersom merparten av de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål har varit undantagna de tekniska kraven i föreskrifterna med stöd av myndighetens ställningstaganden kommer förslagen i praktiken att innebära ökade kostnader och administration för en del aktörer. Det är svårt att exakt ange hur många aktörer som med anledning av förslagen kommer att behöva genomgå certifiering. Detta då en del aktörer eventuellt kommer att välja att strukturera om sin spelverksamhet för att undgå tekniska krav, exempelvis genom att inte tillhandahålla vinster som överstiger ett visst prisbasbelopp. Vid en jämförelse med befintliga tekniska föreskrifter innebär förslagen att merparten av de aktörer som har varit undantagna de tekniska kraven endast kommer behöva uppfylla delar av de tekniska kraven i föreskrifterna. Den största skillnaden mot befintliga tekniska föreskrifter är att Spelinspektionen, och inte ett ackrediterat organ, kommer att kontrollera merparten av aktörernas efterlevnad av de tekniska föreskrifterna.

Spelinspektionen noterar att förslagen innebär betydande lättnader jämfört med dagens krav, och att den absoluta majoriteten av aktörerna med licens enligt 6 kap. spellagen med anledning av Spelinspektionens nya bemyndigande i 16 kap 9 § 3 spelförordningen, inte överhuvudtaget kommer behöva vända sig till ett ackrediterat organ för att certifiera sin verksamhet. Spelinspektionen bedömer att detta kommer innebära betydande minskade kostnader för dessa aktörer.

Vad förslagen kommer att innebära mer konkret kostnadsmässigt för de aktörer som kommer att omfattas av ett certifieringskrav går inte att precisera ytterligare. Anledningen till det är att de flesta aktörerna har varit undantagna de tekniska kraven och därmed kravet på certifiering. Av konsekvensutredningen som ligger till grund för befintliga tekniska föreskrifter<sup>13</sup> framgår att kostnaden för kontroll, provning eller certifiering uppskattas till

---

<sup>13</sup> Dnr 17Li2701.

51 400 kronor– 360 090 kronor beroende på omfattningen av de tester som behöver göras. Enligt uppgifter som myndigheten har fått från en del aktörer som tillhandhåller spel enligt 6 kap. spellagen är kostnaderna enligt aktörerna betydligt högre.

### 5.1.1 Inhämtade uppgifter om kostnader för certifiering

Spelinspektionen har under ärendets gång inhämtat uppgifter från Swedac<sup>14</sup> om aktörernas angivna kostnader för granskning och certifiering kan bedömas vara rimliga. Detta eftersom aktörernas angivna uppskattningar märkbart har skiljt sig åt från myndighetens uppskattning i konsekvensutredningen till befintliga tekniska föreskrifter. Swedac har uppgett att den inte har någon direkt uppfattning om vad som är en rimlig granskningskostnad, men att den initiala kostnaden torde vara för högt angiven. Spelinspektionen har därefter begärt in mer specificerade kostnadsuppgifter av de aktörer som tillhandahåller spel enligt 6 kap. spellagen och som har granskat och certifierat sin verksamhet enligt de tekniska föreskrifterna.<sup>15</sup> Aktörerna kom in med bl.a. följande svar; den initiala externa kostnaden har uppgått till ca 1–4 miljoner kronor. I denna kostnad ingår exempelvis systemanpassningar och migreringar, konsultstöd, projektledning och översättningar. Därtill har ca 1 200 – 4 000 timmar vad gäller interna resurser tagits i anspråk som en initial kostnad. Utöver den initiala kostnaden tillkommer årliga kostnader, både vad gäller externa kostnader och interna resurser. Denna kostnad är svårare att uppskatta eftersom revisionen inte infallit än, men bedöms uppgå till ca 300 000 kronor – 1 200 000 kronor och 750 timmar – 1 140 timmar. Av svaret framgår också att kostnaderna för granskning och certifiering inte är kända för bingoaktörerna. Aktörer som tillhandahåller bingo av tillfällig karaktär använder enklare teknisk utrustning som inte är certifierad.

De aktörer som kommit in med uppskattningar hör till de större aktörer som har granskat och certifierat sin verksamhet eftersom de inte omfattas av undantag från de tekniska kraven i ställningstagandena. Gransknings- och certifieringskostnaden för mindre aktörer lär med stor sannolikhet vara mindre.

---

<sup>14</sup> Sveriges nationella ackrediteringorgan.

<sup>15</sup> Frågan har ställts till Kombispiel/Nordic Lottery, Miljonlotteriet och Folkspel Ideell förening.

### 5.1.2 Sammanfattande bedömning av kostnadsmissiga konsekvenser

Spelinspektionen bedömer att den uppskattade kostnadsuppgiften i konsekvensutredningen som låg till grund för befintliga tekniska föreskrifter troligtvis har baserats på kostnaderna för ett typgodkännande enligt de tidigare gällande bestämmelserna i lotterilagen. Detta bör innebära att kostnaderna troligen har uppskattats till lägre än de faktiska kostnaderna. För de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål har kostnadsbilderna för kontroll, provning och certifiering med stor sannolikhet ökat i och med spellagens ikraftträdande. I dagsläget finns det inget svenskt ackrediteringsorgan vilket innebär att kommunikation mellan dessa aktörer sker på engelska, vilket för aktörerna kan medföra ökade översättningskostnader. Därtill har de mindre aktörerna som tillhandahåller lotterier och bingo sällan någon egen teknisk kompetens inom bolaget. Dessa omständigheter är några exempel på att kostnaden för granskningen i sin helhet troligtvis blivit dyrare än vad som uppskattats initialt.

Kostnaden för kontroll, provning eller certifiering kommer att variera beroende på hur omfattande spelsystem och vilka spelformer aktörerna vill ha licens för. Spelinspektionen uppskattar att kostnaden för att certifiera spelverksamhet enligt 1–2 och 13 kap. för en mellanstor eller mindre aktör uppgår till 500 000 – 1 000 000 kronor. Kostnaderna för en certifiering enligt 1–2, 8, 11 och 13 kap. för en mellanstor aktör uppskattas uppgå till en inledande kostnad om 4-5 miljoner kronor.

Förslagen kommer såvitt myndigheten kan se inte att föranleda att flera aktörer än tidigare behöver certifiera hela spelverksamheten. De aktörer som tillhandahåller spel enligt 6 kap. spellagen och har hela den tekniska föreskriften att förhålla sig till har redan genomgått en certifieringsprocess. Spelinspektionens förslag innebär att de aktörer enligt 6 kap. som tillhandahåller onlinespel inte kommer att omfattas av några undantag. Anledningen till det är att det inte är motiverat att göra en skillnad mellan det onlinespel som tillhandahålls av aktörer som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och aktörer som tillhandahåller onlinespel med licens enligt 6 kap.

spellagen. I maj 2020 fanns det endast 3 stycken lotteriaktörer<sup>16</sup> som tillhandahöll onlinespel. Dessa har redan certifierat sin verksamhet enligt befintliga krav i tekniska föreskrifterna.

Därtill kommer nästan samtliga av de aktörer som varit undantagna kraven i de tekniska föreskrifterna få lättnader vad gäller omcertifieringskravet. Detta eftersom myndigheten föreslår att aktörer enligt 6 kap. spellagen inte måste genomföra en kontroll-, provning- och certifiering av verksamheten var tolfte månad. Detta kommer även innebära lägre kostnader vid en jämförelse med befintliga tekniska krav i föreskrifterna.

### 5.1.3 Uppgifter om andra konsekvenser

Utöver minskade kostnader kommer föreslagen reglering att medföra andra konsekvenser. Aktörerna som kommer att omfattas av föreslagen reglering kommer att behöva lägga ned tid på att lära sig det nya tekniska regelverket, oavsett om de omfattas av certifieringskravet eller inte. För en del mindre aktörer som inte har någon teknisk sakkunnig i verksamheten kan det innebära att kompetensen måste inhämtas utifrån i form av konsultstöd. De aktörer som kommer omfattas av ett certifieringskrav kommer att behöva vända sig till ett ackrediterat organ för att påbörja certifieringsprocessen. Det är svårt att uppskatta vilken utökad tid som föreslagen reglering kommer att medföra dessa aktörer då detta precis som fallet med uppskattade kostnader, beror på spelverksamhetens utformning och storlek samt den kompetens som redan finns. Mot bakgrund av att fler aktörer kommer vara undantagna certifieringskraven kommer dock resursåtgången generellt att minska.

## 5.2 En jämförelse av konsekvenser för de övervägda regleringsalternativen

Utgångspunkten är att den föreslagna regleringen jämförs med hur förhållandena hade sett ut om det tekniska regelverket – de tekniska föreskrifterna – hade gällt fullt ut för aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål. Om de tekniska föreskrifterna hade gällt fullt ut istället

---

<sup>16</sup> Dvs lotterier eftersom onlinebingo inte får tillhandahållas med licens enligt 6 kap. spellagen, se 6 kap. 1 § 2.

för föreslagna reglering hade det inneburit ökade kostnader för flertalet av de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål. Sannolikheten är också stor att en del av dessa inte hade kunnat fortsätta bedriva spelverksamhet. Detta gäller framförallt de mindre aktörerna som tillhandahåller lotteri och bingo av tillfällig karaktär. Denna minskning skulle i sin tur påverka både konkurrensen på spelmarknaden och föreningslivet.

Spelinspektionens ställningstaganden har utgjort tillfälliga lösningar tills dess att en översyn av de tekniska föreskrifterna för aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål genomförts. Det är inte ett alternativ att dessa ställningstaganden förlängs eller görs permanenta. Exempelvis framgår det av ställningstagandet den 25 november 2019 att lotterier med en uppskattad omsättning under 50 miljoner kronor per år och s.k. hallbingo<sup>17</sup> ges en begränsad tid för anpassning till de kraven i de tekniska föreskrifterna. En förutsättning för att undantag ska medges är att aktörerna använder teknisk utrustning som är oförändrad i förhållande till meddelade typgodkännandebeslut enligt lotterilagen. Ställningstagandena kommer att upphävas när föreslagen reglering träder ikraft. Det saknas därför anledning att jämföra föreslagen reglering med om aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål alljämt är undantagna samtliga tekniska krav.

### 5.3 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Förslagen reglering får effekt både på samhället och konsumenter. Om föreslagen reglering inte kommer till stånd och de tekniska föreskrifterna skulle gälla fullt ut finns det som myndigheten redogjort för ovan en risk att en del av de aktörer som tillhandahåller spel enligt 6 kap. inte kan fortsätta bedriva spelverksamhet.

De som har licens för att tillhandahålla lotterier, och inte bingo, bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser ett allmännyttigt ändamål och är för sin verksamhet beroende av intäkter från spel. Om dessa aktörer riskerar att inte kunna fortsätta tillhandahålla spel påverkar det föreningslivet negativt. De allmännyttiga ändamål dessa aktörer främjar är exempelvis barn- och ungdomsidrott, cancerforskning och kulturella ändamål. Med föreslagen

---

<sup>17</sup> Med s.k. hallbingo avses bingo som inte är av tillfällig karaktär i föreslagna föreskrifter.

reglering kan flera mindre aktörer verka på spelmarknaden, vilket gynnar konkurrensen och är en positiv samhällseffekt.

#### 5.4 Konsekvenser för Spelinspektionen

Förslagen kommer att medföra konsekvenser för Spelinspektionen av två anledningar; dels måste Spelinspektionen genomföra utfallstester för att kontrollera efterlevnaden av vissa bestämmelser, dels kommer det administrativa arbetet öka eftersom flera aktörer än tidigare i praktiken kommer att behöva genomgå granskning och därmed certifiera sin spelverksamhet enligt 16 kap. 3 § spellagen, om än i olika omfattning.

Att Spelinspektionen behöver genomföra utfallstester kommer att medföra ett ökat resursbehov inom ramen för myndighetens tillsyn. Detta kan även komma att innebära ökade kostnader för myndigheten i form av ersättningar till andra myndigheter som kan bistå Spelinspektionen med stöd vid de beräkningar som måste genomföras i samband med utfallstester. Myndighetens utökade tillsynsansvar till följd av det föreslagna bemyndigande kommer vidare även innebära ökade administrativa kostnader då fler aktörer kommer att vända sig till myndigheten med frågor om förfarandet.

Att fler aktörer kommer behöva genomgå granskning kommer att öka det administrativa arbetet eftersom detta med stor sannolikhet kommer innebära att flera aktörer kommer att vända sig till Spelinspektionen med frågor om certifieringsprocessen. Förslagen kommer även leda till att flera aktörer kommer in med certifieringsprotokoll i samband med ansökan om licens. Detta kommer att innebära en viss administrativ börda för myndigheten. Konsekvenserna för Spelinspektionen hade dock varit de samma om befintliga tekniska föreskrifter hade tillämpats fullt ut idag.

### 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 enligt fördraget om Europeiska



unionens funktionssätt (FEUF). Detta innebär att medlemsstaterna är fria att lagstifta på området, under förutsättning att bl.a. FEUF:s generella regler om de fyra friheterna och sekundärrätten beaktas. Nationella åtgärder som inskränker utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av FEUF 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. Vid framtagandet av föreskrifterna har Spelinspektionen beaktat FEUF:s krav på legalitet, förutsebarhet och proportionalitet.

Av 3 kap. 1 § 1–2 spellagen framgår att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd och att det ska råda hög säkerhet i spelen.

I förarbetena till spellagen anges bl.a. att spelare ska kunna utgå från att de spel som tillhandahålls är säkra och att de inte kan manipuleras. Vidare anges att i syfte att uppnå ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelet är det nödvändigt att säkerställa att spelsystem, och andra för ett spels utförande viktiga funktioner, uppfyller höga krav på säkerhet.

Befintliga tekniska föreskrifter har sedan tidigare bedömts överensstämma med de rekommendationer<sup>18</sup> som lämnats av kommissionen och därmed även de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

De ändringar som nu föreslås i de tekniska föreskrifterna syftar till att underlätta för merparten av de aktörer som tillhandahåller lotterier, som inte är onlinespel, och bingo enligt 6 kap. spellagen genom att anpassa de tekniska kraven till sådan spelverksamhet och spelformer. Föreslagen ändring innebär även att dessa aktörer inte behöver kontrollera spelverksamheten lika ofta. I stort sett medför ändringarna att Spelinspektionen i praktiken uppställer färre

---

<sup>18</sup> 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 (2014/478/EU).

inskränkningar för aktörer att bedriva spelverksamhet, vilket är förenligt med EU-rätten.

I den tekniska föreskriften förekommer redan idag en åtskillnad i vilka krav som uppställs för de olika aktörerna på spelmarknaden. Denna skillnad är nödvändig eftersom det finns skillnader i aktörernas spelverksamhet, exempelvis mellan de olika typer av utrustning som används samt de olika typer av spel som de tillhandahåller. Förslagen kommer att gälla lika för samtliga aktörer som tillhandahåller lotterier, som inte är onlinespel, och bingo enligt 6 kap. spellagen. Det innebär att de föreslagna föreskrifterna inte kommer att vara diskriminerande. Därtill innebär förslagen en bättre anpassning av de tekniska kraven till just dessa spelformer, utan att det bedöms påverka säkerheten i spelen.

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.

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

Spelmarknadsutredningen föreslagna bemyndigande i 16 kap. 9 § 3 spelförordningen behöver träda i kraft innan tidpunkten för ikraftträdande eftersom föreslagen reglering bygger på att Spelinspektionen ges detta bemyndigande. Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

I samband med att föreslagen reglering träder ikraft ska befintliga tekniska föreskrifter upphävas. För att de undantag som har meddelats med stöd av nuvarande tekniska föreskrifter avseende lättnader av de tekniska kraven fortsatt ska gälla fram till 31 december 2022 föreslås de tekniska föreskrifterna träda ikraft den 1 januari 2023. Det har ansetts som nödvändigt att de licenshavare som är undantagna från tekniska krav behöver viss tid på sig från det att föreskrifterna beslutas tills att de börjar gälla för att kunna anpassa sin verksamhet.

Det finns ett särskilt behov av information- och vägledningsinsatser till aktörer som berörs av föreslagen. Det avser de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttigt ändamål och ackrediterade organ. Dessa aktörer bör i god tid informeras om förslagen och när de väntas träda ikraft. Informationsinsatsen rörande föreslagen reglering och den faktiska tidpunkten för ikraftträdandet är av särskild vikt för de aktörer som behöver genomgå certifiering i enlighet med den nya regleringen.

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

Totalt berörs 247 aktörer direkt av föreslagen. Samtliga av dessa är verksamma på den svenska spelmarknaden. Samtliga är dessutom verksamma inom föreningslivet då de enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet och bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål.

Storleken på de aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttigt ändamål skiljer sig väsentligt åt. De största aktörerna kan omsätta miljardbelopp per år, och de minsta under 1 miljon kronor per år.

Enligt statistiska uppgifter som myndigheten publicerat för 2020<sup>19</sup> uppgick nettoomsättningen (spelares insatser – vinster) för bingoaktörer som inte tillhandahåller bingo av tillfällig karaktär uppgick 2020 till 182 miljoner kronor<sup>20</sup> och för övriga aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål till cirka 3 551 miljoner kronor. Detta kan jämföras med en nettoomsättning för samma år avseende aktörer som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och vadhållning, 15 159 miljoner kronor, samt statligt lotteri och värdeautomatspel, 5 435 miljoner kronor.

---

<sup>19</sup> <https://www.spelinspektionen.se/press/nyhetsarkiv/spelbolag-med-svensk-licens-omsatte-247-miljarder-kronor-under-2020/>

<sup>20</sup> Omsättningen för dessa aktörer har minskat med 22% under 2020 jämfört med 2019. Landbaserat spel har påverkats av restriktioner m a a spridningen av sjukdomen covid-19.

Därutöver kommer ackrediteringsorgan indirekt att beröras av föreslagna ändringar. Förslagen innebär att flera aktörer kommer att behöva certifiera sin spelverksamhet. De spelbolag som hittills har granskat och certifierat sin spelverksamhet har endast använt ackrediteringsorgan som har sitt säte utanför Sverige. Troligtvis granskar de främst spelbolag och verkar globalt.

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

De administrativa kostnaderna kan exempelvis bestå i köp av nya spelsystem, systemändringar, kostnader för ny personal, utbildning av personal samt arbete med nya interna rutiner och kontroller. Spelinspektionen bedömer att merparten av aktörernas administrativa kostnader ingår i kostnadsuppskattningen som redovisats under avsnitt 5.

Tidsåtgången kommer att variera kraftigt, främst med hänsyn till om en aktör behöver genomgå en certifiering, och om så är fallet även med hänsyn till hur omfattande spelsystem och vilka spelformer aktörerna vill ha licens för. Under avsnitt 5 framgår att större aktörer, de som redan idag har certifierat sin spelverksamhet enligt de tekniska föreskrifterna, kommer att ha lagt ned ca 1 200 – 4 000 timmar från interna resurser som en initial kostnad. Det ska tydliggöras att förslagen till största del kommer att påverka mindre aktörer som enligt förslagen inte kommer behöva genomgå en certifieringsprocess. Mindre aktörer kan dock behöva lägga ned mer tid eftersom nödvändig kompetens inte i dagsläget finns inom föreningen, som t ex teknisk kompetens. Detta kommer troligen endast krävas i de fall aktören omfattas av ett certifieringskrav.

Föreslagen reglering kommer att innebära att merparten av de aktörer som tillhandahåller spel enligt 6 kap. inte behöver genomgå en omcertifiering efter tolv månader. Detta då dessa aktörer sällan gör väsentliga förändringar i spelverksamheten. Baserat på befintligt underlag är det svårt för Spelinspektionen att uppskatta tidsåtgång för efterlevnad av den föreslagna regleringen i denna del.

Förslagen kommer även att innebära att de ackrediterade organens tidsåtgång och administrativa kostnader ökar då flera aktörer kommer att behöva certifiera sin spelverksamhet än vad som är fallet i nuläget, då merparten av aktörerna med licens enligt 6 kap. spellagen är undantagna de tekniska kraven i enlighet med Spelinspektionens ställningstaganden.

## **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**

En del aktörer kan behöva strukturera om sin verksamhet om kostnaden för en certifiering fortfarande anses vara för hög. För en del aktörer kan det innebära att de kan sänka värdet på sina högsta vinster i syfte att undvika att omfattas av krav på att genomgå certifiering, att endast omfattas av vissa delar av certifieringskravet eller att undvika kraven att använda viss dragningsutrustning. I övrigt bedömer Spelinspektionen att den föreslagna regleringen inte medför några ytterligare kostnader för aktörerna än de som redogjorts för i tidigare avsnitt.

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

Konkurrensförhållandena på spelmarknaden ändrades i och med spellagens ikraftträdande den 1 januari 2019. Även om tillhandahållandet av spel enligt 6 kap. spellagen alltjämt är förbehållet ideella föreningar och registrerade trossamfund som främjar allmännyttiga ändamål<sup>21</sup>, får vadållning och onlinespel numera tillhandahållas av aktörer med kommersiella intressen. Omregleringen på spelmarknaden har alltså medfört att flera aktörer med kommersiella intressen verkar på spelmarknaden.

I avsnitt 2.2 har myndigheten redogjort för att flertalet små aktörer som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål riskerar att inte kunna fortsätta bedriva spelverksamhet eftersom den nuvarande tekniska regleringen är för

---

<sup>21</sup> Lotterier kan även tillhandahållas av staten enligt 5 kap. spellagen och, om särskilda skäl föreligger, t.ex. ekonomiska föreningar enligt 6 kap. spellagen.

omfattande, komplex och innebär höga kostnader i förhållande till aktörernas omsättning. I dagsläget har ca 186 aktörer fått licens för att tillhandahålla bingo av tillfällig karaktär. Mot bakgrund av hur sällan dessa aktörer tillhandahåller spel och de låga belopp spelen omsätter anses de höra till några av spelmarknadens minsta aktörer. Föreslagen reglering utgör en större möjlighet för både nya, mindre, aktörer att kunna träda in på svenska spelmarknaden och för de befintliga aktörerna att kunna fortsätta verka på den. Möjligheterna ökar eftersom föreslagen reglering innebär både minskade kostnader och en minskad administrativ börda eftersom färre tekniska regler behöver vara uppfyllda och uppföljning genom kontroll, prov och att endast vissa aktörer, som tillhandahåller spel med högre vinstvärden eller har en högre omsättning, behöver genomgå en certifieringsprocess. Föreslagen reglering tar därför särskild hänsyn till just mindre aktörer på spelmarknaden och medför att konkurrensförhållandena påverkas positivt.

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

Spelinspektionen gör bedömningen att den föreslagna regleringen i förhållande till hur spellagen och de tekniska kraven är utformande inte kommer att påverka aktörerna i andra avseenden.

## **13 Om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning**

Föreslagen reglering innebär i stort att särskild hänsyn tas till spelmarknadens mindre aktörer, se avsnitt 11.