

Konsekvensutredning av Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om förbud på viss vadhållning för att motverka manipulation av resultat inom sport samt rapportering av registrerad 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 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. Aktuellt bemyndigande har vidgat området till att inte bara avse idrott utan sport som helhet. Med sport avses i 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, tennis, trav.

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 föreligger en större risk för manipulation av resultat om vadhållning på den aktuella händelsen eller evenemanget också tillhandahålls på den asiatiska marknaden¹. Svensk fotboll är t.ex. väldigt attraktivt på den asiatiska marknaden i och med att den spelas under en säsong då den egna fotbollens säsong är över. Dock tillhandahålls vadhållning på de flesta sporter som utförs i Sverige på den asiatiska marknaden. Manipulation av resultat kan vara mer eller mindre organiserade. Det kan röra sig om en planerad aktivitet som involverar flera

¹ Sweden Betting Risk Assessment, november 2019 Sportradar.

personer både utanför och inne på tävlingsarenan bland annat kriminella gäng och organiserad brottslighet men det kan också vara tillfälliga händelser som kanske bara involverar en person eller ett fåtal personer. Tillfälligheterna styr ofta den sistnämnda manipulationen/fixningen.

Förutsättningarna för olika funktioner 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 rekryteringen av idrottsutövare att manipulera ett resultat och möjligheten 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 eller att inte göra ett mål. 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 eller att inte göra mål². Förslagen i dessa föreskrifter syftar till att motverka den tillfälliga risken för manipulation av resultat genom att begränsa tillgängligheten på vadhållning avseende individuella prestationer. Vidare syftar förslagen till att förstärka skyddet av minderåriga i och med förbud på 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 spelföretag med licens i Sverige behöver de lagliga spelerbjudandena vara så attraktiva att spelarna inte lockas till olicensierade spelbolag³.

Genom dessa föreskrifter föreslås att vadhållning på individuella regelbrott, förlust av delmoment (t.ex. att inte göra mål, att inte vinna ett game, att inte ta poäng, att göra övertramp eller riva en ribba) och vadhållning på minderårigas

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

³ Regeringens proposition 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad s. 124.

individuella prestationer ska vara förbjudna. I och med dessa förbud kommer det att saknas skäl att påverka eller manipulera utgången av spel inom dessa områden. Förbud mot vadhållning på regelbrott och förlust av delmoment samt på minderåriga gränser 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. Införandet av förbud att tillhandahålla vadhållning på dessa områden är acceptabelt för alla intressenter. Sannolikheten att helt enkelt flytta sin verksamhet som spelbolag är inte alltför stor. På så sätt motverkas manipulation av resultat genom individuell påverkan som beskrivits ovan och förtroendet för både prestationer inom idrott och övrig sport samt den kommersiella vadhållningen upprätthålls.

Spelinspektionen har, såsom framgår av avsnitt 2.1, övervägt alternativa lösningar för föreskrifterna och därefter valt att begränsa förbuden i föreskriften till att avse regelbrott, förlust av delmoment och spel på minderåriga. Spelinspektionen anser att detta bör ses som ett första steg i ansatsen att motverka manipulation av resultat genom reglering. Detta tillsammans med andra åtgärder såsom samverkan i Matchfixningsrådet, spelbolagens eget arbete med övervakning av manipulation av resultat och idrottens eget arbete för att förhindra och upptäcka manipulation kommer att motverka manipulation av resultat. Det är dock viktigt att följa utvecklingen noga, utvärdera föreskriftens effekt och därefter föreslå ytterligare begränsningar eller förbud vid behov.

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 hur registrerade händelser i form av en rapport avseende misstänkt manipulation av resultat ska skickas till Spelinspektionen, 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/ändamålsenligt sätt övervaka att licenshavarens rutiner för att upptäcka och motverka manipulation av resultat fungerar. Spelinspektionen har inte mandat/är inte behörig 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 lagöverträdelse. Spelinspektionen har ingen rättslig grund för att hantera personuppgifter om lagöverträdelse i anledning av misstanke om manipulation av resultat eftersom det är de brottsutredande myndigheterna såsom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som har den uppgiften. Med hänvisning till detta har Spelinspektionen valt en lösning 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 och på så sätt också genom jämförelser kan bedöma rutiner och registrering av händelser som rör misstankar om manipulation av resultat.

Det föreslås vidare att föreskrifterna ska begränsas till tillhandahållande av vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen (2018:1138) 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 har övervägt att föreskriva mer omfattande begränsningar av vadhållningsobjekt, till exempel genom att begränsa insatserna på viss vadhållning och att skapa föreskrifter som innehåller kataloger för de cirka 10 – 15 sporterna med störst risk för manipulation, däribland fotboll och tennis. Av respektive katalog skulle det framgå dels på vilka olika tävlingar och vilka divisioner eller nivåer vadhållning skulle vara möjlig, dels att mer exakt ange vilka vadhållningsobjekt som skulle vara förbjudna respektive tillåtna inom respektive idrott. Spelinspektionen anser att en sådan reglering skulle vara mycket omfattande och sannolikt komma att påverka kanaliseringsgraden på

den svenska spelmarknaden negativt, vilket skulle kunna få betydelse för möjligheterna att nå spelregleringens mål⁴. Dessutom skulle en sådan reglering bli oförutsägbar och eventuellt leda till stor osäkerhet hos licenshavarna eftersom namn på tävlingar, divisioner och nivåer är föränderliga.

Mer ingripande föreskrifter skulle påverka möjligheten att tillhandahålla och spela på så kallad livebetting. Med livebetting avses vadhållning strax innan och under pågående match – 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. När en spelare väl har vänt sig till den grå eller svarta marknaden hotas även den vadslagning som aldrig varit aktuell för vadslagningsförbud för licensierade spelbolag, exempelvis utgången av en allsvensk fotbollsmatch. Orsaken till det är att spelaren då redan befinner sig hos en grå eller svart speloperatör som erbjuder all vadslagning, därtill ofta med bättre återbetalning (eftersom ingen svensk spelskatt betalas) och attraktiva bonuserbjudanden (eftersom det svenska bonusförbudet inte hörsammas). Det finns i det läget få incitament för spelaren att återvända till spel inom licenssystemet.

Ytterligare konsekvens är att med en mer omfattande reglering skulle den möjlighet myndigheten har att till viss del kontrollera matchfixning i Sverige genom upptäckt och åtgärder av licensierade spelbolag försvinna om dessa bolag lämnar det svenska licenssystemet.

Kanalisering har betydelse eftersom flertalet licensierade spelbolag samarbetar via centrala övervakningsorgan – International Betting and Integrity Association (IBIA) och GLMS (övervakningsorgan för onlinespel respektive statliga monopol). 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 vadslagningen och insatta medel fryses i väntan på ytterligare utredning. Samma funktion finns för GLMS. Licensierade spelbolag har därtill ett utvecklat samarbete med rättsvårdande myndigheter. Licensierade spelbolag är genom åtaganden i samarbetet via centrala övervakningsorgan skyldiga att

⁴ Regeringens proposition 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad s. 90.

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.

Spelföretagen 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 skulle därför vara att låta branschorganisationerna skapa egna branschöverenskommelser. Dock talar antalet företag, 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 skulle vara att inte reglera rapportering av registrerade händelser utan i samband med en riktad tillsyn efterfråga uppgifterna. 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 med tillsyn och övervakning, t.ex. genom jämförelse, nå bra resultat.

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, förlust av delmoment och framför allt på minderårigas prestationer. Om denna reglering inte kommer till stånd, bedömer Spelinspektionen att utvecklingen av manipulation av resultat genom t.ex. gula

kort eller påverkan av minderårigas individuella prestationer inte kommer att kunna stävjas utan den kommer sannolikt att öka.

När det gäller rapportering av registrerad misstänkt manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadållning 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 t.ex. genom jämförelse inte vara möjlig på samma sätt som om uppgifterna årligen rapporteras till myndigheten. Det skulle inte heller vara möjligt 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 kronor⁵.

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 samtidigt var marknaden då koncentrerad till en handfull aktörer. Det kan till viss del förklaras med att licenshavare vid tidpunkten inte påbörjat sin verksamhet. Under de två första

⁵ 2019-11-29 <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>

månaderna 2019 stod 10 licenshavare för sammanlagt 85 procent av nettoomsättningen på den svenska spelmarknaden⁶.

I oktober 2019 hade 46 spelbolag licens att tillhandahålla kommersiell vadhållning online. De flesta av dessa 46 licenshavare bedriver även verksamhet inom online kasino. De flesta tillhör större koncerner som tillhandahåller kasinospel och kommersiell vadhållning online i flera olika länder. Det förekommer också helt nya spelbolag på den svenska spelmarknaden. Endast två licenshavare, AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp, har haft verksamhet som redovisats i Sverige tidigare, dock inte kommersiell vadhållning eller kasinoverksamhet online enligt spellagen. 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 kommersiell vadhållning och kasinoverksamhet online och Spelinspektionen har inte tillgång till uppgifterna var för sig.

I de flesta fall är också storleken och strukturen på företagen 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, däremot behöver sökanden inte lämna information om antalet anställda, storlek, omsättning. Med hänvisning till den korta tid som förflutet sedan omregleringen och den helt nya marknaden finns ännu inte sådana sammanställningar tillgängliga.

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

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.

⁶ 2019-10-29 <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/spelmarknaden-domineras-fortfarande-av-ett-fatal-aktorer/>

Slutligen kommer också Spelinspektionen att påverkas i och med att tillsynsområdet kommer att utökas.

4 Uppgifter om de bemyndiganden som Spelinspektionens beslutanderätt grundar sig på

16 kap. 6 § och 11 § 2 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.

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, det är dock förbjudet för ett olicensierat spelbolag att rikta sig mot Sverige.

Spelarna efterfrågar livebetting och enskilda matchhändelser (t.ex. gula kort och hörnor). Dessa erbjudanden kommer alltid att finnas tillgängliga utanför licenssystemet. Ett spelerbjudande från den grå och svarta onlinespelmarknaden är aldrig längre bort än ett klick på datorn eller telefonen. När spelkonsumenten väl har vänt sig till den grå eller svarta marknaden hotas även den vadslagning som aldrig varit aktuell för vadslagningsförbud för licensierade spelbolag, exempelvis utgången av en allsvensk fotbollsmatch. Orsaken till det är att spelkonsumenten då redan befinner sig hos en grå eller svart speloperatör som erbjuder all vadslagning, därtill ofta med bättre återbetalning (eftersom ingen svensk spelskatt betalas) och attraktiva bonuserbjudanden (eftersom det svenska bonusförbudet inte hörsammas). 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 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 vadållning 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 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

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 funktionssätt 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 måls som eftersträvas genom dem samt inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Europeiska 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 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, som också omfattar kommersiell vadhållning 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 Europeiska Unionen. 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 spelregleringen⁷ och tillämpningen av spelregleringen är att spelverksamhet ska vara lämplig ut allmän synpunkt samt bedrivs på ett sätt som är sunt och säkert under offentlig kontroll. 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 innebär t.ex. att pengar från spel inte ska finansiera kriminell verksamhet genom exempelvis matchfixning, vilket hotar idrottens integritet⁸.

Föreslagna föreskrifter överensstämmer med de rekommendationer som lämnats av Europeiska kommissionen och uppfyller också de skyldigheter som följer på Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. 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 Regeringens proposition 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad s. 89 f.

⁸ Regeringens proposition 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad s. 295 f.

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 remitterats och notifierats Europeiska 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.

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 kronor⁹.

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 licens. Det endast finns begränsad tillgång till uppgifter om utvecklingen av spelmarknaden och de enskilda spelbolagen. I mars 2019 fanns sammanlagt 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

⁹ 2019-11-29 <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>

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 kommersiell vadhållning. De flesta av dessa 46 licenshavare har verksamhet inom både online kasino och kommersiell vadhållning. De flesta tillhör olika större koncerner som tillhandahåller kasinospel och vadhållning online i flera olika länder. Det förekommer också helt nya spelbolag på den svenska spelmarknaden. Endast två licenshavare, AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp, har haft verksamhet som redovisats i Sverige tidigare, dock inte kommersiell vadhållning eller kasinoverksamhet online enligt spellagen. 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 kommersiell vadhållning och kasinoverksamhet online och Spelinspektionen har inte tillgång till uppgifterna var för sig.

I de flesta fall är också storleken och strukturen på företagen 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, däremot behöver sökanden inte lämna information om antalet anställda, storlek, 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 och på förlust av delmoment medför enligt uppgifter från branchorganisationen BOS mer åtgärder av engångskaraktär medan den striktare regleringen kring vadhållning på minderåriga kräver löpande övervakning.

Spelbolagen har antingen egen oddssättning eller så tillhandahåller en underleverantör oddsen. När det gäller förbud att tillhandahålla vadhållning på

regelbrott och på förlust av delmoment avser tidsåtgången och ökad administrativ kostnad den tid det tar att antingen lägga in parametrar som hindrar förekomsten av vissa vadhållningsobjekt eller den tid det tar att beställa en sådan tilläggstjänst hos underleverantören samt kostnaden för denna tilläggstjänst. Enligt branschorganisationen BOS kommer tidsåtgången och den administrativa bördan inte vara betungande.

Avseende ändrad vadhållning kring minderåriga kommer det enligt branschorganisationen BOS krävas en kontinuerlig övervakning vilket kommer innebära ökad tidsåtgång och påtagligt ökad administrativ börda. I dagsläget kan inte ens branschorganisationen 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 av ökad tidsåtgång eller storleken på den ökade administrativa bördan som förslaget kan komma att medföra avseende förändringarna av vadhållning kring minderåriga.

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 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 mellan 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 mellan 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 och på förlust av delmoment och den förändrade regleringen kring vadhållning på minderåriga

har inte Spelinspektionen identifierat några andra kostnader eller övriga förändringar för företagen.

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 som positiva effekter med en licensmarknad och lagstiftning. Branschen är en utpräglad förtroendebansh, utan spelarnas förtroende dör spelföretagen.

Matchfixning genom uppgjorda matcher eller manipulation av resultat anses som ett av de största hoten mot idrotten idag, som en följd av detta också mot vadhållning och de företag som tillhandahåller vadhållning. Särskilt utsatta är minderåriga som kan vara lättare att påverka för att manipulera ett resultat. Detta är bland annat ett av skälen till att riksdagen 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 den kommersiella vadhållningen upprätthålls.

Den föreslagna regleringen påverkar alla företag med licens i Sverige på samma sätt. Alla licenshavarnas 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 företag som inte har licens i Sverige. Det strider visserligen mot lagen 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

Föreslagna föreskrifter innebär att licenshavarnas utbud avseende vadhållning på individuella prestationer begränsas. Spelregleringens syfte är att spel så långt som möjligt ska kanaliseras till spelföretag med tillstånd i Sverige i form av licens. En hög grad av kanalisering är en grundförutsättning för ett framgångsrikt arbete mot manipulation av resultat. 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.

Spelarna efterfrågar livebetting och enskilda matchhändelser (t.ex. gula kort och hörnor). 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 grå och svarta onlinespelmarknaden är aldrig längre bort än ett klick på datorn eller telefonen. När spelaren väl har vänt sig till den grå eller svarta 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 grå eller svart speloperatör som erbjuder all vadslagning, därtill ofta med bättre återbetalning (eftersom ingen svensk spelskatt betalas av spelbolaget) och attraktiva bonuserbjudanden (eftersom det svenska bonusförbudet inte hörsammas). 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 vadslagning på fixade matcher utsätts för manipulation utsätts för bedrägeri. Därtill skadas spelarnas förtroende för spelet. Få spelarna, förutom kriminella deltagare, är intresserade av att satsa pengar på vadslagning som kan misstänkas för manipulation. 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 den kommersiella vadhållningen upprätthålls. Det föreligger därför inga skäl för särskild hänsyn avseende mindre spelföretag.

14 Samråd

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

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