

# Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden

Delrapport 1 Indikatorer för att  
följa omregleringens effekter



**MISSIV**

DATUM  
2018-10-25  
ERT DATUM  
2018-04-05

DIARIENR  
2018/84-5  
ER BETECKNING  
Fi2018/01523/OU

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden**

Regeringen gav den 5 april 2018 Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden. Statskontoret ska i ett första steg ta fram indikatorer och andra verktyg för en effektiv uppföljning och utvärdering av reformen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 1: Indikatorer för att följa omregleringens effekter (2018:22)* som en första redovisning av uppdraget.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Love Berggrund, utredare Susanne Johansson, föredragande, och utredare Thomas Ringbom var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Susanne Johansson



## Innehåll

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
|          | <b>Sammanfattning</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1</b> | <b>Inledning</b>  | <b>11</b> |
| 1.1      | Omregleringen av spelmarknaden                                    | 11        |
| 1.2      | Statskontorets uppdrag  | 12        |
| 1.3      | Närliggande uppdrag   | 14        |
| 1.4      | Statskontorets projektgrupp                                       | 15        |
| 1.5      | Disposition   | 15        |
| <b>2</b> | <b>Modell för att följa upp och utvärdera omregleringen</b>       | <b>17</b> |
| 2.1      | Vår uppföljnings- och utvärderingsmodell                          | 17        |
| 2.2      | Analysen av indikatorerna   | 19        |
| 2.3      | Statskontorets redovisningar                                      | 21        |
| <b>3</b> | <b>Marknadsutvecklingen</b>                                       | <b>23</b> |
| 3.1      | Uppgifter över spelande och spelmarknaden                         | 23        |
| 3.2      | Konkurrensförhållanden på spelmarknaden                           | 24        |
| 3.3      | Spelservice och sysselsättning                                    | 25        |
| <b>4</b> | <b>Kanaliseringsgraden på spelmarknaden</b>                       | <b>27</b> |
| 4.1      | Kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden            | 27        |
| 4.2      | Särdrag hos spelföretag utan licens                               | 28        |
| <b>5</b> | <b>Statens intäkter från spel</b>                                 | <b>31</b> |
| 5.1      | Intäkter från punktskatt på spel                                  | 31        |
| 5.2      | Intäkter från bolagsskatt för spelföretag                         | 32        |
| 5.3      | Intäkter från utdelning från Svenska Spel                         | 33        |
| <b>6</b> | <b>Kostnadsutveckling hos statliga myndigheter</b>                | <b>35</b> |
| 6.1      | Kostnadsutvecklingen för myndigheterna som följd av omregleringen | 35        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>7</b>  | <b>Allmännyttiga organisationers finansiering</b>            | <b>37</b> |
| 7.1       | Allmännyttiga organisationers intäkter från spel             | 37        |
| 7.2       | Idrottens sponsoringtäkter från spel                         | 38        |
| <b>8</b>  | <b>Konsumentskyddet på spelmarknaden</b>                     | <b>41</b> |
| 8.1       | Spelföretags efterlevnad av bestämmelser om konsumentskydd   | 41        |
| 8.2       | Spelföretags efterlevnad av bestämmelser om marknadsföring   | 42        |
| 8.3       | Minderårigas spelande  | 44        |
| <b>9</b>  | <b>Folkhälsa och spelande</b>                                | <b>45</b> |
| 9.1       | Spelproblem i befolkningen                                   | 45        |
| 9.2       | Ekonomiska problem till följd av spelande                    | 46        |
| <b>10</b> | <b>Den personliga integriteten</b>                           | <b>49</b> |
| 10.1      | Spelföretags hantering av personuppgifter vid spel om pengar | 49        |
| 10.2      | Personuppgifter i självavstängningsregistret                 | 50        |
| 10.3      | Varningsmeddelanden på webbplatser som inte licens           | 52        |
| <b>11</b> | <b>Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet</b>       | <b>53</b> |
| 11.1      | Förekomst av olovlig spelverksamhet                          | 53        |
| 11.2      | Förekomst av spelfuskbrott                                   | 54        |
|           | <b>Referenser</b>  | <b>57</b> |
| <br>      |  |           |
|           | <b>Bilaga</b>  |           |
| 1         | Regeringsuppdraget   | 59        |

# Sammanfattning

Den 1 januari 2019 omregleras den svenska spelmarknaden när en ny spel-lagstiftning börjar att gälla. Vid omregleringen införs ett system som inne-bär att alla företag som tillhandahåller spel i Sverige ska ha licens. Ett grundläggande motiv för detta är att licensiering ska ge kontroll över det spel som i dag sker online hos företag utan tillstånd. Som en del av den förändrade regleringen införs också den nya brottsrubriceringen spelfusk-brott som syftar till att motverka matchfixning.

## Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden. I denna delrapport redovisar vi verktyg och indikatorer för att följa omregleringen på ett effektivt sätt. Uppdraget ska därefter redovisas till regeringen den 1 mars varje år fram till 2022. Under arbetet ska vi samråda och hämta in kunskap från tolv myndigheter som ska bistå oss i arbetet. Dessa myndigheter är:

- Domstolsverket
- Åklagarmyndigheten
- Polismyndigheten
- Brottsförebyggande rådet (Brå)
- Socialstyrelsen
- Folkhälsomyndigheten
- Skatteverket
- Kronofogdemyndigheten
- Lotteriinspektionen
- Gymnastik- och idrotts högskolan (Centrum för idrottsforskning)
- Konsumentverket
- Konkurrensverket

## Indikatorer för att följa upp och utvärdera omregleringen

Vi ska enligt uppdraget följa hur omregleringen påverkar nio olika områden. I den här rapporten redovisar vi indikatorer för att följa effekterna på vart och ett av de nio områdena.

### Marknadsutvecklingen

Hur spelmarknaden som sådan utvecklas är centralt för att kunna bedöma effekterna av omregleringen. Vi följer detta genom tre indikatorer:

- uppgifter över spelande och spelmarknaden
- konkurrensförhållanden på spelmarknaden
- spelservice och sysselsättning.

### Kanaliseringsgraden på spelmarknaden

Kanalisering är hur mycket av spelandet som sker hos aktörer med licens i Sverige. Vi följer detta genom två indikatorer:

- kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden
- särdrag hos spelföretag utan licens.

### Statens intäkter av spel

Statens intäkter från spel ska inte minska efter omregleringen. Vi följer detta genom tre indikatorer:

- intäkter från punktskatt på spel
- intäkter från bolagsskatt för spelföretag
- intäkter från utdelning från Svenska Spel.

### Kostnadsutvecklingen hos statliga myndigheter

Vissa statliga myndigheter kan få högre administrativa kostnader som en följd av omregleringen. Vi följer detta genom följande indikator:

- kostnadsutvecklingen för myndigheterna som följd av omregleringen.



## Allmännyttiga organisationers finansiering

Allmännyttiga organisationernas intäkter från spel ska inte minska efter omregleringen. Vi följer detta genom två indikatorer:

- allmännyttiga organisationers intäkter från spel
- idrottens sponsorintäkter från spel.

## Konsumentskyddet på spelmarknaden

Omregleringen har som mål att stärka konsumentskyddet på spelmarknaden. Vi följer detta genom tre indikatorer:

- spelföretags efterlevnad av bestämmelser om konsumentskydd
- spelföretags efterlevnad av bestämmelser om marknadsföring
- minderårigas spelande.

## Folkhälsa och spelande

Omregleringen ska motverka problemspelande och skadeverkningar från spel. Vi följer detta genom två indikatorer:

- spelproblem i befolkningen
- ekonomiska problem till följd av spelande.

## Den personliga integriteten

Omregleringen innehåller flera förslag som kan påverka den personliga integriteten. Vi följer detta genom tre indikatorer:

- hur spelföretag hanterar personuppgifter vid spel om pengar
- personuppgifter i självavstängningsregistret
- varningsmeddelanden på webbplatser som inte har licens.

## Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Omregleringen ska bidra till att minska brottsligheten i samband med spel om pengar. Vi följer detta genom två indikatorer:

- förekomst av olovlig spelverksamhet
- förekomst av spelfuskbrott.



# 1 Inledning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av den svenska spelmarknaden. Tolv myndigheter ska bistå Statskontoret i detta uppdrag (se bilaga).

## 1.1 Omregleringen av spelmarknaden

Den 1 januari 2019 börjar en ny lagstiftning att gälla som innebär att alla aktörer på spelmarknaden ska ha en licens. Aktörer utan licens ska stängas ute. Ett grundläggande motiv för omregleringen är att genom reglering och licensiering få kontroll över det spel som sker online hos företag utan tillstånd. Statens kontroll över dessa företag är i dag mycket liten. Dessa företag betalar inte skatt i Sverige och konsumentskyddet är begränsat.

I dag finns AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp (ATG) och allmännyttiga organisationer på den reglerade spelmarknaden i Sverige. Spelmarknaden omsatte under 2017 cirka 22,6 miljarder kronor efter utbetalda spelvinster, varav aktörerna med tillstånd omsatte 17,1 miljarder kronor.

Regleringen av spelmarknaden har under senare år utmanats i takt med att onlinebaserade spelföretag utan svenskt tillstånd tar en allt större del av marknaden. Dessa bolag kan till exempel vara stationerade på Malta. Spel hos företag som saknar tillstånd står i dag för drygt en fjärdedel av den totala omsättningen på den svenska marknaden och mer än hälften av det spel som sker online.

### Marknaden kan delas in i tre delmarknader

Omregleringen innebär att delar av spelmarknaden kommer att vara fullt konkurrensutsatt medan andra delar kommer att vara förbehållna staten och allmännyttiga ändamål, på samma sätt som i dag. Spelmarknaden kommer förenklat att kunna delas in i tre delmarknader:

- a. en fullt konkurrensutsatt del, som främst omfattar onlinespel och vadhållning

- b. en del som är förbehållet allmännyttiga ändamål, som främst omfattar lotterier och landbaserad bingo
- c. en del som är förbehållet staten, som främst omfattar kasinospel på särskilda landbaserade kasinon och spel på värdeautomater.

Lotteriinspektionen kommer att ansvara för regelgivning, licensgivning och tillsyn på den omreglerade marknaden. Myndigheten byter namn till Spelinspektionen i samband med att den nya regleringen börjar att gälla. (I rapporten benämner vi myndigheten genomgående Lotteriinspektionen.)

Med den nya regleringen införs också den nya brottsrubriceringen spel-fuskbrott. Den tar sikte på att motverka så kallad matchfixning. Dessutom införs en ny punktskatt på spel.

## 1.2 Statskontorets uppdrag

I samband med att regeringen beslutade om propositionen *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220) i april 2018 fick Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen.

### Ett flerårigt uppdrag som vi redovisar i flera steg

Uppdraget innebär att vi i ett första steg ska ta fram indikatorer och andra verktyg för att effektivt kunna följa upp och utvärdera reformen. Dessa ska vi redovisa till regeringen senast den 1 november 2018.

Statskontoret ska därefter senast den 1 mars 2019 redovisa en nollmätning för indikatorerna för 2018, som vi senare kan jämföra kommande årens resultat med. Därefter ska vi redovisa resultatet av uppföljningen och utvärderingen senast den 1 mars varje år fram till och med 2022. I den sista redovisningen ska vi även bedöma om det behövs ytterligare uppföljning och utvärdering.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur uppdraget fortskrider.

### Regeringen har pekat ut ett antal områden

Vi ska enligt uppdraget följa omregleringens effekter på nio områden:

- marknadsutvecklingen

- kanaliseringen på spelmarknaden
- statens intäkter av spel
- kostnadsutvecklingen hos statliga myndigheter
- allmännyttiga organisationers finansiering
- konsumentskyddet på spelmarknaden
- folkhälsa och spelande
- den personliga integriteten
- brottslighet och det brottsförebyggande arbetet.

Regeringen anger också i uppdraget andra aspekter vi ska följa, bland annat skuldsättningen, förekomsten av matchfixning, idrottens sponsorintäkter, sysselsättningen och servicen i olika delar av landet samt konkurrensförhållandena på marknaden.

Vi kommer att sortera in dessa aspekter under något av de nio områdena. Exempelvis ser vi skuldsättningen som en del av området folkhälsa, matchfixning som en aspekt av området brottslighet samt sysselsättning och service som en del av området marknadsutveckling.

## Vi ska samråda med tolv myndigheter

Vi kommer att ta fram indikatorer för att följa utvecklingen inom våra nio områden. När vi tar fram indikatorerna och i övrigt utför uppdraget ska vi samråda med och hämta in bedömningar och kunskap från närmast berörda myndigheter. I uppdraget anger regeringen tolv myndigheter som ska bistå oss i arbetet:

- Domstolsverket
- Åklagarmyndigheten
- Polismyndigheten
- Brottsförebyggande rådet (Brå)
- Socialstyrelsen
- Folkhälsomyndigheten<sup>1</sup>
- Skatteverket

---

<sup>1</sup> Uppdraget anger särskilt att vi bör ta hänsyn till Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs.

- Kronofogdemyndigheten<sup>2</sup>
- Lotteriinspektionen<sup>3</sup>
- Gymnastik- och idrottshögskolan (Centrum för idrottsforskning)
- Konsumentverket
- Konkurrensverket.

I uppdraget anger regeringen också att vi ska ta tillvara andra relevanta aktörers kunskap i arbetet.

### 1.3 Närliggande uppdrag

Regeringen har även lämnat uppdrag till andra aktörer om omregleringen. Vi kommer att ha löpande kontakt med dessa aktörer.

#### Särskild utredning av vissa centrala marknadsfrågor

En särskild utredare fick i juni 2018 i uppdrag att analysera ett antal centrala marknadsfrågor som handlar om omregleringen av spelmarknaden.<sup>4</sup> I uppdraget ingår att

- analysera Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen
- föreslå en modell för finansieringen av hästnäringen
- utreda en modell för finansiering av idrottsrörelsen
- överväga ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningar från spel
- överväga ytterligare åtgärder för att begränsa och stänga ute olicensierat spel.

Utredaren ska enligt direktivet löpande ha kontakt med Statskontoret. Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 oktober 2020.

---

<sup>2</sup> Uppdraget anger särskilt att vi bör ta hänsyn till Kronofogdemyndighetens forskning om sambandet mellan högriskspel på nätet och överskuldssättning.

<sup>3</sup> Uppdraget anger särskilt att vi bör ta hänsyn till Lotteriinspektionens analyser av spelmarknadens utveckling.

<sup>4</sup> *Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden* (dir. 2018:47).

## Uppdrag till Konsumentverket

Konsumentverket har fått i uppdrag att hämta in kunskapsunderlag för att stärka myndighetens tillsyn av marknadsföringen på spelmarknaden.<sup>5</sup> Kunskapsunderlaget ska även bidra till Statskontorets utvärdering. Konsumentverket arbetar för närvarande med att ta fram en plan för detta arbete. Myndigheten ska lämna en sammanfattande redovisning av uppdraget i sin årsredovisning för 2018.

## Uppdrag till Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har fått i uppdrag att vidareutveckla det nationella kunskapsstödet om spelproblem och att fördela ytterligare medel till ideella organisationer.<sup>6</sup> Inom ramen för uppdraget ska myndigheten genomföra befolkningsundersökningen Swelogs för att mäta hur spelproblem utvecklas över tid. Myndigheten ska löpande informera Statskontoret om undersökningens resultat. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Socialstyrelsen och ska redovisas senast den 31 mars 2019.<sup>7</sup>

### 1.4 Statskontorets projektgrupp

Statskontorets arbete har genomförts av Love Berggrund, Susanne Johansson (projektledare) och Thomas Ringbom.

En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Berörda myndigheter har haft möjlighet att faktagranska ett utkast till rapporten.

### 1.5 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi vår modell för att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden. I kapitel 3–11 behandlas i tur och ordning de

---

<sup>5</sup> Regeringsbeslut 2018-05-24, Fi2018/02138/KO.

<sup>6</sup> Regeringsbeslut 2018-07-19, S2018/04191/FS (delvis).

<sup>7</sup> Swelogs är en befolkningsundersökning om spel och hälsa som genomförs av Folkhälsomyndigheten. Undersökningen genomförs som en panelstudie till ett urval av befolkningen och har genomförts vartannat år sedan 2005. Från 2018 planeras studien att genomföras årligen.

nio områden vi kommer att utgå från när vi följer upp och utvärderar omregleringens effekter. Inom varje område belyser vi kort vilka effekter som kan förväntas av omregleringen och anger vilka indikatorer vi kommer att följa.



## 2 Modell för att följa upp och utvärdera omregleringen

I detta kapitel beskriver vi vår modell för att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden. Modellen är en ram för utvärderingen som kommer att utvecklas under arbetets gång. Arbetssättet gör det möjligt att anpassa arbetet för att fånga utvecklingen av reformen i sin helhet och effekterna på de områden som uppdraget anger.

### 2.1 Vår uppföljnings- och utvärderingsmodell

I arbetet kommer vi att följa effekterna område för område. Vi utgår då från ett antal indikatorer som vi beskriver i denna rapport.

#### Vi utgår från målen med omregleringen

Statskontorets uppdrag anger att uppföljningen och utvärderingen ska göras utifrån målen med omregleringen. Vi tolkar att det övergripande målet med omregleringen är att förbättra förutsättningarna för att uppnå målen för den nuvarande spelpolitiken. Målen för spelpolitiken är

en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel bör värnas och vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, det vill säga föreningslivet, hästsporten och staten.<sup>8</sup>

Regeringen framhåller att spelregleringen måste anpassas till förändringar på marknaden för att säkerställa att målen uppnås. Regeringen har också beskrivit ett antal utgångspunkter för och förväntade effekter av den nya spelregleringen. Exempel på detta är att

---

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetproposition, utgiftsområde 17*, s. 227.

- möjligheten inte ska försämrats för staten, hästsporten och aktörer som bedriver spel för allmännyttiga ändamål att ta del av intäkterna från spel
- konsumentskyddsperspektivet ska stärkas
- spelandet inte ska öka.<sup>9</sup>

## Vi använder oss av flera indikatorer på varje område

Vi följer omregleringens effekter på nio områden, se avsnitt 1.2. I denna rapport identifierar och beskriver vi tänkbara effekter inom respektive område, med utgångspunkt i bland annat förarbetena till den nya spellagen. De aspekter som vi bedömer är relevanta att följa upp och utvärdera formuleras i termer av indikatorer. Vi har tagit fram indikatorer för varje område för att effektivt kunna följa utvecklingen.

Vår ambition har varit att i så stor utsträckning som möjligt använda indikatorer som

- gör det möjligt att jämföra utvecklingen före och efter omregleringen
- baseras på uppgifter som i första hand finns hos myndigheter
- kompletterar varandra och tillsammans fångar utvecklingen inom ett område.

I arbetet har vi identifierat att vi behöver samla in eller sammanställa nya uppgifter för områden som annars inte skulle täckas. Det kan till exempel ske genom tematiska fördjupningar eller särskilda studier, framför allt när det gäller områden där tillgången till kvantitativa data är begränsad.

Vi bedömer preliminärt att detta främst gäller för området brottslighet och det brottsförebyggande arbetet inklusive spelfuskbrott. Varken Polismyndigheten eller Brå har kvantitativa uppgifter som kan kopplas specifikt till spelande. Det saknas också uppgifter om individens skuldsättning som kan kopplas särskilt till spelande.

### Indikatorerna är av olika typ

De indikatorer som vi har tagit fram är av olika typ med varierande egenskaper. Vissa indikatorer är breda medan andra är mer specifikt utfor-

---

<sup>9</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

made. I vissa fall är indikatorerna direkta utfall av reformen, medan de i andra fall är ett mellanliggande mått som i sin tur kan ge flera olika effekter. Till exempel mäter indikatorn *spelproblem i befolkningen* ett utfall som beror på en mängd faktorer utöver omregleringen. Det kan jämföras med indikatorn *varningsmeddelanden på webbplatser som inte licens*, som mäter en aktivitet snarare än ett utfall.

Oavsett vilken typ av mått vi använder kommer en ren uppföljning av indikatorerna att ha ett begränsat värde i de flesta fall. Det är först när vi analyserar, bryter ner och sätter indikatorerna i ett sammanhang som de blir riktigt meningsfulla.

### **Vi kan komplettera med fler indikatorer**

Statskontoret kan enligt uppdraget under uppdragstiden komplettera uppföljningen och utvärderingen med ytterligare indikatorer. Vi ser att det kan bli aktuellt av flera skäl.

Ett skäl är att uppdragstiden är lång och att regeringen och riksdagen kan justera reformen innan vi lämnar vår slutredovisning 2022. Regeringen säger också att de planerar att använda resultaten av vår utvärdering för att justera i och utveckla reformen.<sup>10</sup>

Ett annat skäl är att omregleringen kan leda till effekter som vi i nuläget inte förväntar oss. Vi bedömer till exempel att det inte är troligt att spelföretag i stor skala kommer att flytta sin verksamhet till Sverige efter omregleringen. Men om det ändå skulle ske kommer statens intäkter från arbetsgivaravgifter och bolagsskatt att öka. Då kan vi behöva komplettera med en indikator som fångar denna utveckling.

## **2.2 Analysen av indikatorerna**

Vår analys av utvecklingen av indikatorerna är grunden för uppföljningen och utvärderingen av omregleringens effekter.

---

<sup>10</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 278.

## Vi analyserar indikatorerna utifrån individens, marknadens och statens perspektiv

Vi kommer att följa effekterna genom att analysera utvecklingen av indikatorerna kopplat till vart och ett av områdena. Men vi vill betona att vi inte kan utvärdera eller förstå utvecklingen på den omreglerade marknaden enbart genom att analysera varje indikator för sig. Indikatorerna är i sig inte tillräckliga verktyg för att förstå utvecklingen på den omreglerade marknaden. Vi kommer därför att behöva analysera utvecklingen och sätta indikatorerna i ett bredare sammanhang. Vi gör det genom att svara på tre frågor:

- Hur påverkar omregleringen hur spelmarknaden fungerar?
- Hur påverkar omregleringen individernas spelbeteende?
- Vad har omregleringen för betydelse för staten?

Ytterst sett syftar frågorna till att förstå om och hur omregleringen av spelmarknaden bidrar till att uppnå målen för spelpolitiken.

## Andra faktorer påverkar utvecklingen av spelmarknaden

Det inte alltid självklart vad som är en effekt av en reform och vad som följer av den generella utvecklingen inom det aktuella området. Den svenska spelmarknaden förändras hela tiden och hade förändrats även utan omregleringen, exempelvis när det gäller spelarnas spelvanor och vilka spelformer och spelanordnare som de väljer. En grundläggande utmaning är därför att isolera effekterna av den förändrade spelregleringen från andra faktorer som påverkar spelmarknaden som till exempel teknikutveckling och demografiska förändringar.

Spelföretagen förändrar och anpassar också sina verksamheter redan innan den nya regleringen börjar gälla den 1 januari 2019, vilket gör det svårare att tolka våra resultat. De anpassar sig till exempel när det gäller krav kopplat till spelansvar och information. Det innebär att vissa effekter av omregleringen kan uppstå redan innan omregleringen formellt börjar gälla. Vi kommer att ta hänsyn till detta när vi jämför utvecklingen med nollmätningen, det vill säga mätningen av läget före omregleringen.

Vi bedömer ändå att vårt arbetssätt, med möjlighet att löpande anpassa modellen till utvecklingen på spelmarknaden, ger oss förutsättningar att så

långt det är möjligt skilja omregleringens effekter från andra faktorer som påverkar utvecklingen. I de fall detta inte är möjligt kommer vi endast att kunna beskriva att det har skett en utveckling eller förändring, men inte att det finns ett orsakssamband med omregleringen.

## 2.3 Statskontorets redovisningar

Vi ska redovisa vårt arbete i fem rapporter. Vi kommer att anpassa fokus för respektive rapport till hur marknaden utvecklas efter omregleringen.

### Delrapport 1 (november 2018)

Fokus i denna rapport är att sätta ramarna för arbetet och att presentera den övergripande modell för en effektiv uppföljning och utvärdering av omregleringen som vi har tagit fram. Det gör vi genom att beskriva de områden som ingår i utvärderingen och hur de relaterar till varandra, samt att så långt det är möjligt ta fram indikatorer för områdena.

### Delrapport 2 (mars 2019)

Den andra rapporten ska innehålla en redovisning med nollmätningar för våra indikatorer. I nollmätningen redovisar vi värden före omregleringen som senare redovisningar ska kunna jämföras med. I rapporten fokuserar vi på utvecklingen av spelmarknaden innan reformen börjar gälla.

I delrapport 2 kommer vi även att blicka framåt och redogöra närmare för det fortsatta arbetet. Det gör vi genom att resonera kring inom vilka områden och för vilka indikatorer vi förväntar oss effekter i ett kortare respektive längre perspektiv. Vi kommer också att beskriva eventuella kommande teman och fördjupningar i enskilda frågor.

### Delrapport 3 (mars 2020)

Den tredje rapporten kommer att innehålla en första redovisning av indikatorernas utveckling efter nollmätningen. Vi kommer särskilt att analysera utvecklingen inom områden där vi kan förvänta oss tydliga effekter redan på kort sikt, till exempel kanaliseringen och statens intäkter. Visar det sig att kanaliseringsgraden är lägre än förväntat kommer vi att fördjupa oss i frågan, eftersom detta är centralt för att reformen ska bli framgångsrik. I delrapport 3 kommer vi fokusera på själva genomförandet av reformen efter att den nya spelregleringen har börjat gälla.

## Delrapport 4 (mars 2021)

Även i den fjärde rapporten kommer vi att fokusera på hur reformen utvecklas, genom att redovisa indikatorerna. Två år in i reformen bör reformen ha resulterat i mer tydliga effekter inom flera områden, som exempelvis kanaliseringen och marknadsutvecklingen.

## Slutrapport (mars 2022)

Denna rapport kommer att innehålla en slutlig redovisning av indikatorerna. Vi kommer att fokusera på de samlade effekterna av omregleringen och vad de konkret innebär för spelarna, spelföretagen respektive staten och de statliga myndigheterna. Vi kommer att analysera om reformen har påverkat uppfyllelsen av målen för spelpolitiken. I den avslutande rapporten bedömer vi också om det behövs ytterligare uppföljning och utvärdering av reformen.

## 3 Marknadsutvecklingen

- Uppgifter över spelande och spelmarknaden
- Konkurrensförhållanden på spelmarknaden
- Spelservice och sysselsättning

Det är centralt att följa hur spelmarknaden som sådan utvecklas efter omregleringen för att kunna bedöma om och i så fall hur individers spelmönster och spelföretagens agerande förändras.

### 3.1 Uppgifter över spelande och spelmarknaden

En utgångspunkt i arbetet med omregleringen av spelmarknaden är att spelandet inte ska öka. Regeringen pekar samtidigt på att ett nytt licenssystem inte kan garantera detta.<sup>11</sup>

En av våra indikatorer för att följa marknadsutvecklingen är *uppgifter över spelande och spelmarknaden*. Vi kommer att följa omsättningen på den totala spelmarknaden och på de tre delmarknaderna, det vill säga den konkurrensutsatta delen, de allmännyttiga organisationernas del och statens del. Vi kommer också att följa omsättningen hos de största spelaktörerna, storleken på spelandet per invånare, spelandets andel av den disponibla inkomsten, fördelningen av spelandet mellan olika spelformer samt omfattningen av spelreklam.

#### Förväntade effekter inom området

Spellicensutredningen bedömer att marknaden för spel kommer att växa totalt sett. Det följer främst av att det onlinebaserade spelandet förväntas

---

<sup>11</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

öka mer än vad andra former av spel kommer att minska. Det beror på flera faktorer, inte minst den tekniska och kommersiella utvecklingen.

Spellicensutredningen bedömer också att omregleringen i viss omfattning kommer att bidra till att öka spelandet. Lagen kan göra att nya grupper vågar spela online. Omregleringen kan också bidra till att spelföretagen lägger större resurser på spelutveckling och kundkommunikation, vilket leder till att spel utvecklas som är enklare att komma in i för nya grupper av spelare.<sup>12</sup>

## Datakällor

Vi kommer att basera vår analys på uppgifter från Lotteriinspektionen. Myndigheten samlar löpande in och redovisar statistik om utvecklingen på spelmarknaden.<sup>13</sup> Lotteriinspektionen kommer att följa marknadsutvecklingen även efter omregleringen.

## 3.2 Konkurrensförhållanden på spelmarknaden

Omregleringen kommer att förändra förutsättningarna på spelmarknaden som sådan. Delar av marknaden öppnas helt för konkurrens samtidigt som förutsättningarna jämnas ut, bland annat genom en enhetlig punktskatt på spel. Det innebär att skattereglerna gäller lika för samtliga spelföretag på den konkurrensutsatta delmarknaden.

Vi följer detta genom indikatorn *konkurrensförhållanden på spelmarknaden*. Vi kommer att fokusera på den fullt ut konkurrensutsatta delmarknaden, men vi kommer även att följa den delmarknad som är förbehållen allmännyttiga ändamål. Vi planerar bland annat att följa hur många spelanordnare som får licens på respektive delmarknad samt ange de största aktörerna och deras marknadsandel. Utifrån detta kommer vi att analysera hur spelmarknaden fungerar ur ett konkurrensperspektiv, till exempel när det gäller strukturella hinder för nyetablering samt särskilda utmaningar för små aktörer på marknaden.

---

<sup>12</sup> *En omreglerad spelmarknad* (SOU 2017:30, del 2), s. 379–382.

<sup>13</sup> Bland annat genom kvartalsstatistik och de årliga redovisningarna *Hela spelmarknaden* och *Allmänheten om spel*.



## Förväntade effekter inom området

Spellicensutredningen bedömer att omregleringen inte kommer att leda till några större omfördelningar av spelandet mellan spelmarknadens olika sektorer, det vill säga mellan de olika delmarknaderna. Utredningen antar att det allmännyttiga föreningslivets andel av spelmarknaden fortsätter att vara relativt stabil. Däremot bedömde utredningen att konkurrensen på sikt kommer att öka inom området kasinospel online, bland annat till följd av att ATG träder in på detta område.<sup>14</sup>

## Datakällor

Vi kommer att basera vår analys på uppgifter från Lotteriinspektionen om spelföretag med licens. Analysen kompletteras med uppgifter om företagen som vi samlar in från deras webbplatser och årsredovisningar.

## 3.3 Spelservice och sysselsättning

Omregleringen kan påverka sysselsättningen och möjligheten att ta del av service i olika delar av landet. Vi följer detta genom indikatorn *spelservice och sysselsättning*. Vi kommer att följa antalet spelombud och var i landet de finns. Vi kommer även att analysera hur sysselsättningen utvecklas inom spelområdet genom att följa antalet anställda hos de största spelaktörerna med licens i Sverige.

## Förväntade effekter inom området

Regeringen bedömer att omregleringen leder till större möjligheter att erbjuda spelverksamhet och att vara spelombud, vilket kan få positiva effekter för sysselsättningen. Regeringen pekar också på att spelombud kan tillhandahålla annan service, till exempel paketutlämning. Detta innebär att omregleringen kan leda till bättre service i olika delar av landet.<sup>15</sup>

Svenska Spel ska enligt ägardirektiven sträva efter att ha en väl utbyggd spelservice över hela landet. Bolaget har i dag 2 300 spelombud, varav cir-

---

<sup>14</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 2, s. 391.

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 288–289.

ka 200 i glesbygd. ATG har runt 1 900 ombud.<sup>16</sup> Efter omregleringen kommer alla licenshavare att kunna tillhandahålla spel genom spelombud.<sup>17</sup> Det kräver att ombuden är registrerade hos Lotteriinspektionen.

Svenska Spel och ATG har tillsammans runt 2 000 anställda i Sverige.<sup>18</sup> Spellicensutredningen bedömer att spelföretag som i dag bedriver sin verksamhet utomlands inte förväntas flytta till Sverige. Men flera stora spelföretag bedriver redan i dag delar av sin verksamhet i Sverige. Stockholm har blivit ett digitalt nav för spelutveckling, vilket enligt utredningen skulle kunna ha en positiv inverkan på dessa spelföretags intresse att nyrekrytera i Sverige.<sup>19</sup>

## Datakällor

Vi baserar analysen på uppgifter från Lotteriinspektionen om registrerade spelombud och var i landet de är lokaliserade. Antalet anställda hos spelföretagen kommer vi att undersöka genom uppgifter från företagens årsredovisningar och från Statistiska centralbyrån.

---

<sup>16</sup> Svenska Spel, *Årsredovisning 2017*, s. 60.

<sup>17</sup> Spelombud definieras i den nya spellagen som ”Den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster”.

<sup>18</sup> Svenska Spel, *Årsredovisning 2017*, s. 84 samt ATG, *Årsredovisning 2017*, s. 28.

<sup>19</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 2, s. 387.

## 4 Kanalisering på spelmarknaden

- Kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden
- Särdrag hos spelföretag utan licens

Ett övergripande motiv för omregleringen av spelmarknaden är att staten ska få kontroll över det oreglerade spelandet. Licenssystemet syftar till att styra spelandet till lagliga och reglerade spel. När vi talar om kanalisering menar vi hur mycket av spelandet på den svenska marknaden som sker hos aktörer som har licens i Sverige. En hög kanalisering är ett viktigt medel för att omregleringen ska vara framgångsrik och för att nå målen för spelpolitiken på den omreglerade marknaden.

### 4.1 Kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden

Vi kommer att följa kanaliseringen på spelmarknaden genom indikatorn *kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden*. Med kanaliseringsgrad menar vi den andel av den totala nettoomsättningen på den konkurrensutsatta delmarknaden som sker hos spelföretag med licens. Om 90 procent av spelandet på den konkurrensutsatta marknaden sker hos spelföretag med licens, så är kanaliseringsgraden 90 procent.

För att följa utvecklingen av omregleringen är det också intressant att följa antalet spelföretag som ansöker om licens och hur detta antal förhåller sig till det totala antalet företag som tillhandahåller spel i Sverige. Sådana uppgifter kan komplettera analysen av kanaliseringen.

#### Förväntade effekter inom området

Regeringens mål är att kanaliseringsgraden ska vara minst 90 procent på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Kanaliseringen var 2016 om-

kring 44 procent.<sup>20</sup> Det innebär att andelen av spelandet som sker hos aktörer med licens måste öka jämfört med i dag. Regeringen bedömer att målet för kanaliseringen kommer att uppnås i och med de förändringar som sker i lagstiftningen i samband med omregleringen. Regeringen framhåller också att kanaliseringsgraden beror på en rad samverkande faktorer, exempelvis storleken på punktskatten på spel.<sup>21</sup>

## Datakällor

Vår analys kommer att grunda sig på Lotteriinspektionens uppgifter om omsättningen hos licensierade spelföretag. För att kunna mäta kanaliseringsgraden måste vi även uppskatta spelandet hos olicensierade spelföretag som tillhandahåller spel på den svenska marknaden.<sup>22</sup> Vi kommer även då att använda Lotteriinspektionens uppgifter, som myndigheten köper in från ett konsultföretag med inriktning på data om spel och spelande.

## 4.2 Särdrag hos spelföretag utan licens

I uppföljningen av omregleringens effekter på kanaliseringen behöver vi förstå varför vissa aktörer väljer att ansöka om licens medan andra väljer att rikta spel mot den svenska marknaden utan licens. En annan indikator för kanaliseringen är därför *särdrag hos spelföretag utan licens*.

Målet för kanaliseringen på 90 procent innebär att regeringen förväntar sig att de flesta stora spelföretag som tillhandahåller spel online ansöker om licens. Men även med en kanalisering på 90 procent kommer det att spelas i Sverige hos aktörer utan licens. Vi kommer därför att analysera egenkaperna hos de spelföretag som tillhandahåller spel på den svenska marknaden, men som saknar licens. Analysen syftar till att öka förståelsen för de mekanismer och förutsättningar som påverkar aktörernas benägenhet att ansöka om licens, och därmed graden av kanalisering.

---

<sup>20</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 1, s. 163.

<sup>21</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 86 och 285.

<sup>22</sup> Ett tänkbart exempel på vad som kan räknas som spel som tillhandahålls i Sverige är när spelföretag har spelsajter på svenska eller när spelföretag bedriver marknadsföring av sina tjänster på svenska.

## Förväntade effekter inom området

Spellicensutredningen pekar på att en stor andel av de mindre onlineföretagen inte har tillräckliga marginaler för att klara skatt- och administrationskostnaderna efter omregleringen och därför kommer att välja att stå utanför systemet.<sup>23</sup> Det skulle i så fall innebära att vi kan förvänta oss att de aktörer som står utanför licenssystemet har lägre omsättning i Sverige än de aktörer som har licens.

## Datakällor

Vår analys kommer att grunda sig på uppgifter från Lotteriinspektionen. Genom licensansökningarna kommer myndigheten ha uppgifter om till exempel ägarstrukturen och en beskrivning av verksamheten. Lotteriinspektionen kommer inte ha detaljerade uppgifter om de aktörer som saknar licens, men genom sin tillsyn kommer myndigheten även att få en bild över detta. Spelföretagens egna beskrivningar på webbplatser och i årsredovisningar är också en datakälla för indikatorn.

---

<sup>23</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 2, s. 382.



## 5 Statens intäkter från spel

- Intäkter från punktskatt på spel
- Intäkter från bolagsskatt för spelföretag
- Intäkter från utdelning från Svenska Spel

En utgångspunkt för omregleringen är att statens intäkter från spel inte ska minska. Staten har i dag tre intäktskällor från spel. De är punktskatt på spel, bolagsskatt från spelföretag samt utdelning från det helstatliga bolaget AB Svenska Spel. Även efter omregleringen är dessa de huvudsakliga intäktskällorna.

### 5.1 Intäkter från punktskatt på spel

Den 1 januari 2019 införs en ny punktskatt på spel, så kallad spelskatt. Den ersätter dagens lotteriskatt och skatt på spelbord. Spelskatten kommer att tas ut med 18 procent på spelföretagets behållning. För att följa statens intäkter från spel använder vi indikatorn *intäkter från punktskatt på spel*.

Spelskatten kommer att omfatta alla spelanordnare med licens, med undantag för spel som är förbehållet allmännyttiga ändamål. Sådana spel har varit och kommer även fortsättningsvis att vara skattebefriade.

#### Förväntade effekter inom området

Spelbolag som har licens i Sverige kommer att omfattas av den nya spelskatten. Graden av kanalisering påverkar därför skatteintäkterna. Regeringen bedömer att de totala intäkterna från punktskatt på spel kommer att öka med drygt 300 miljoner netto i ett scenario med en kanaliseringsgrad på 90 procent.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 285–286.

Detta inkluderar den spelskatt som Svenska Spel och ATG kommer att betala. Svenska Spel är i dag undantaget från lotteriskatten. Skatteintäkterna från ATG kommer att minska när bolaget efter omregleringen betalar spelskatt på 18 procent av behållningen i stället för dagens lotteriskatt på 35 procent av behållningen.

## Datakällor

Vår analys grundar sig på uppgifter hos Skatteverket om spelbolagens intäkter. Vi kommer även att använda Skatteverkets uppgifter om statens samlade intäkter från punktskatt på spel.

## 5.2 Intäkter från bolagsskatt för spelföretag

Svenska juridiska personer är skattskyldiga för inkomster i Sverige och utomlands och betalar så kallad bolagsskatt. Spelföretag som efter omregleringen kommer att ha sin hemvist i Sverige ska därmed betala bolagsskatt. Svenska Spel och ATG är i dag undantagna från att betala bolagsskatt för sin spelverksamhet. Men dessa undantag upphör vid omregleringen. En av våra indikatorer för att följa statens intäkter från spel är därför *intäkter från bolagsskatt för spelföretag*.

Vi kommer att avgränsa vår analys till spelföretag som har licens att anordna spel i Sverige. Detta innebär att vi inte följer bolagsskatten från andra aktörer inom spelområdet, exempelvis företag som säljer plattformslösningar och tjänster till speloperatörer.

### Förväntade effekter inom området

Regeringen bedömer att intäkterna från bolagsskatt från Svenska Spel och ATG kommer att bli drygt 700 miljoner kronor varje år. Regeringen bedömer också att nya spelaktörer inte kommer att etablera sig i Sverige, vilket skulle innebära att det inte uppstår några nya intäkter från bolagsskatt från onlineaktörer.<sup>25</sup>

Allmännyttiga ideella föreningar och trossamfund är i dag undantagna från bolagsskatt. Detta undantag kommer att finnas kvar efter omregleringen.

---

<sup>25</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 285–286.



## Datakällor

Vår analys grundar sig på uppgifter från Skatteverket. Vi kommer också att använda Lotteriinspektionens uppgifter över de juridiska personer som har licens att anordna spel.

### 5.3 Intäkter från utdelning från Svenska Spel

Svenska Spel betalar in överskottet från sin verksamhet till ägaren staten. En indikator för att följa statens intäkter är därför *intäkter från utdelning från Svenska Spel*.

Utdelningen från Svenska Spel var cirka 4,7 miljarder kronor för 2017. Omregleringen innebär flera förändringar för bolaget som på sikt kan påverka utdelningen till staten. Enligt spellagen kan endast ett aktiebolag som är helägt av staten få ensamrätt till vissa spel. Den som har en sådan ensamrätt får inte samtidigt ha licens för andra spel. Om Svenska Spel vill fortsätta att tillhandahålla de spel som bolaget gör i dag krävs att bolaget strukturerar om sin verksamhet.<sup>26</sup>

#### Förväntade effekter inom området

Regeringen bedömer att Svenska Spels utdelning till staten kommer att minska efter omregleringen. Men regeringen bedömer också att statens intäkter från företaget totalt sett inte kommer att minska, eftersom Svenska Spel även kommer att börja betala spelskatt och bolagsskatt.<sup>27</sup>

## Datakällor

Vår analys grundar sig på regeringens årliga skrivelse till riksdagen med redogörelse för företag med statligt ägande. Skrivelsen redovisar bland annat utdelat överskott från de statliga företagen, inklusive Svenska Spel.

---

<sup>26</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 270.

<sup>27</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 285.



## 6 Kostnadsutveckling hos statliga myndigheter

- Kostnadsutvecklingen för myndigheterna som följd av omregleringen

Omregleringen innebär att flera statliga myndigheter får nya eller förändrade uppdrag. Det kan även öka myndigheternas administrativa kostnader.

### 6.1 Kostnadsutvecklingen för myndigheterna som följd av omregleringen

Statens kostnader för administration kan öka efter omregleringen. Det kan handla om både direkta och löpande administrativa kostnader. Direkta kostnader är engångskostnader, till exempel för att utveckla it-system för ansökningar, ta fram nya föreskrifter eller uppdatera blanketter och information. De direkta kostnaderna kan också vara kopplade till myndigheternas verksamhetsutveckling, till exempel att utveckla tillsynsarbetet.

De löpande kostnaderna kan exempelvis gälla löpande utvecklingskostnader för IT-system, löpande handläggning av ärenden, tillsynsarbete, arbete med att komplettera föreskrifter eller löpande omvärldsbevakning. Vi kommer att följa detta genom indikatorn *kostnadsutvecklingen för myndigheterna som följd av omregleringen*.

Vi kommer också att följa utvecklingen av myndigheternas anslag och eventuella avgiftsintäkter.

#### Förväntade effekter inom området

Flera myndigheter kommer att få ökade kostnader till följd av nya eller förändrade uppdrag i samband med omregleringen. Spellicensutredningen

lyfter särskilt fram Lotteriinspektionen, Skatteverket och Konsumentverket.<sup>28</sup> Regeringen bedömer att dessa myndigheter behöver få mer resurser för sitt nya uppdrag.<sup>29</sup>

Lotteriinspektionens ansvarsområde kommer att utökas väsentligt. Myndighetens verksamhet har redan under 2018 utvidgats med ungefär 50 procent. Omregleringen innebär även att myndighetens intäkter kommer att öka genom licensavgifterna, som delvis kommer att väga upp för de ökade kostnaderna.

Skatteverket kommer också att få fler uppgifter i samband med den nya regleringen. Myndigheten kommer att ta in den nya punktskatten på spel och bolagsskatten från spelföretag, se kapitel 5. Den största skillnaden mot i dag är att fler bolag kommer att betala skatt.

Även Konsumentverket kommer att få vissa nya uppgifter. Myndigheten delar i dag på ansvaret för tillsyn över marknadsföringen på spelmarknaden med Lotteriinspektionen, men omregleringen ställer större krav på myndigheten att arbeta aktivt med konsumentskydd och tillsynsåtgärder.<sup>30</sup>

Även andra myndigheter kan komma att få ökade kostnader, till exempel de rättsvårdande myndigheterna, Folkhälsomyndigheten och Konkurrensverket. Regeringen bedömer att eventuella merkostnader för dessa myndigheter bör rymmas inom de befintliga anslagsramarna.

## Datakällor

Uppgifterna om kostnader koppade till omregleringen finns inte i det statliga redovisningssystemet Hermes. Därför kommer vi att genomföra en årlig enkät för att få fram uppgifterna från de tolv myndigheter som ska bistå oss i uppdraget, se kapitel 1. I enkätundersökningen kommer vi att be myndigheterna att uppskatta de kostnader som är knutna till reformen.

---

<sup>28</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 2, s. 350.

<sup>29</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 279–280.

<sup>30</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 279.

## 7 Allmännyttiga organisationers finansiering

- Allmännyttiga organisationers intäkter från spel
- Idrottens sponsorintäkter från spel

Den nya regleringen är utformad för att bevara förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål i så hög utsträckning som möjligt.<sup>31</sup> Allmännyttiga organisationer är ideella föreningar och trossamfund som främjar ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja.<sup>32</sup>

### 7.1 Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

Överskottet från de allmännyttiga organisationernas lotterier och bingo-spel var cirka 1,5 miljarder kronor under 2015.<sup>33</sup> För att följa utvecklingen av detta kommer vi använda indikatorn *allmännyttiga organisationers intäkter från spel*. Genom indikatorn mäter vi överskottet från allmännyttiga organisationernas lotterier och bingospel.

#### Förväntade effekter inom området

Enligt lotterilagen är det bara allmännyttiga organisationer som får ordna lotterier och bingospel. Sådana organisationer kommer även efter omregleringen att kunna ordna lotterier och landbaserad bingo på en skyddad och skattebefriad marknad. Ramarna för de allmännyttiga organisationernas spel kommer i huvudsak inte att ändras efter omregleringen, men

---

<sup>31</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

<sup>32</sup> Prop. 1993/94:182 *Ny lotterilag*, s. 59.

<sup>33</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 1, s. 424.

några förändringar kan ändå påverka förutsättningarna för att finansiera allmännyttiga ändamål.

För det första öppnas marknaden för onlinebingo för konkurrens. Det kan minska de allmännyttiga organisationernas intäkter. Men de allmännyttiga organisationernas sammanlagda intäkter från onlinebingo är relativt små i förhållande till intäkterna från lotterier och landbaserad bingo.<sup>34</sup>

För det andra kan även lotterier och landbaserad bingo utsättas för en ökad konkurrens från andra spelformer. Men Spellicensutredningen framhåller att risken för att de allmännyttiga organisationernas kunder ska lockas till andra typer av spel är begränsad. Det handlar i huvudsak om relativt trogna kunder.<sup>35</sup>

För det tredje kan allmännyttiga organisationer i och med omregleringen etablera sig på den konkurrensutsatta marknaden. Det kan förbättra förutsättningarna för att finansiera allmännyttiga ändamål.

## Datakällor

Vi kommer att följa de allmännyttiga organisationernas överskott från spel. Organisationernas rapportering till Lotteriinspektionen ligger till grund för denna indikator. När det är relevant kommer vi även att djupare analysera utvecklingen för vissa spelformer och vissa aktörer.

## 7.2 Idrottens sponsorintäkter från spel

Efter omregleringen kommer fler spelföretag att kunna marknadsföra sig i Sverige, till exempel genom att sponsra idrott. Vi kommer därför även att följa de allmännyttiga organisationernas intäkter genom indikatorn *idrottens sponsorintäkter från spel*.

### Förväntade effekter inom området

Spellicensutredningen bedömer att idrottens sponsringsmöjligheter borde öka väsentligt efter omregleringen.<sup>36</sup> Vid omregleringen kommer nya

---

<sup>34</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 1, s. 362.

<sup>35</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 2, s. 370.

<sup>36</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 2, s. 359.

aktörer att kunna få licens, vilket innebär att de också lagligen kan marknadsföra sig genom att sponsra idrottsrörelsen. Även om de i viss utsträckning redan tidigare har sponsrat idrottsrörelsen kan vi förvänta oss att sponsringen ökar.

## Datakällor

Vi kommer att följa sponsringsintäkterna till idrottsrörelsens förbund och föreningar. Det gör vi genom att tillsammans med Riksidrottsförbundet varje år samla in de uppgifter om sponsringsintäkterna till förbund och föreningar som ingår i Riksidrottsförbundet.

Spelföretag kan även sponsra enskilda tävlingar, evenemang och idrottare. Vi kommer att försöka mäta sponsrintäkterna som är kopplade till de enskilda tävlingar och evenemang som idrottsföreningar ordnar. Däremot har vi inte för avsikt mäta sponsring av privata idrottsevenemang eller enskilda idrottare.





## 8 Konsumentskyddet på spelmarknaden

- Spelföretags efterlevnad av bestämmelser om konsumentskydd
- Spelföretags efterlevnad av bestämmelser om marknadsföring
- Minderårigas spelande

Den svenska spelregleringen ska ha ett starkt konsumentskydd., Detta gäller både före och efter omregleringen.<sup>37</sup> Det innebär bland annat att spelen ska vara rättvisa och pålitliga, att vinster faktiskt betalas ut samt att spelreglerna ska vara tydliga och lättillgängliga. Ett starkt konsumentskydd innebär också att minderårigas spel ska förebyggas och motverkas, liksom problemspelande för socioekonomiskt svaga och andra utsatta grupper.<sup>38</sup>

### 8.1 Spelföretags efterlevnad av bestämmelser om konsumentskydd

Spellagen innehåller ett antal nya bestämmelser som syftar till att stärka konsumentskyddet. Bestämmelserna reglerar bland annat hur spelföretagen ska informera om och utforma sina spel och hur de ska hantera klagomål. Spellagen ställer också krav på särskilda spelkonton för onlinespel, och reglerar hur företagen får hantera de medel som en spelare har på sitt spelkonto.

I vår utvärdering vill vi klargöra effekterna av de nya bestämmelserna för konsumentens ställning på spelmarknaden. Ett första steg är att följa om

---

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 89.

<sup>38</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 294.

spelföretagen lever upp till lagens krav. Vi följer detta genom indikatorn *spelföretags efterlevnad av bestämmelser om konsumentskydd*.

## Förväntade effekter inom området

Omregleringen syftar till att stärka konsumentskyddet genom att spelandet hos aktörer utan svenskt tillstånd ska kanaliseras till aktörer under statlig kontroll. Det lagreglerade konsumentskyddet blir även mer omfattande för de aktörer som redan har tillstånd på den svenska spelmarknaden. Den nuvarande regleringen bygger delvis på att de lagliga aktörerna på marknaden själva formulerar hur de ska ta ett socialt ansvar.

## Datakällor

Vår analys grundar sig på resultat från Lotteriinspektionens tillsyn. Lotteriinspektionen arbetar för närvarande med att utveckla formerna för denna tillsyn. Det finns även andra datakällor som vi kan använda, till exempel Lotteriinspektionens enkätundersökning *Allmänheten om spel*.<sup>39</sup> Statskontoret kan även komma att genomföra en egen datainsamling för att ta reda på hur aktörer som erbjuder onlinespel lever upp till vissa bestämmelser som rör konsumentskyddet, exempelvis genom en analys av ett urval av webbplatser som tillhandahåller spel i Sverige.

## 8.2 Spelföretags efterlevnad av bestämmelser om marknadsföring

Marknadsföring av spel kan tjäna som konsumentupplysning och gynna konkurrensen mellan aktörer på ett positivt sätt. Men spelreklam kan också locka en del människor att spela mer än vad de tycker är rimligt.<sup>40</sup>

Vi kommer därför även att följa konsumentskyddet genom indikatorn *spelföretags efterlevnad av bestämmelser om marknadsföring*. Indikatorn syftar till att mäta om marknadsföringen lever upp till de bestämmelser som finns i spellagen kring marknadsföring. Dessa bestämmelser innebär

---

<sup>39</sup> Lotteriinspektionen genomför årligen en undersökning riktad till personer i allmänheten som spelat under de senaste 12 månaderna. Undersökningen har genomförts sedan 2014.

<sup>40</sup> Folkhälsomyndigheten *Leder spelreklam till spelproblem?* (faktablad).

bland annat att marknadsföringen ska vara måttfull och inte ska riktas direkt till spelare som har stängt av sig från spel.

## Förväntade effekter inom området

I teorin borde marknadsföringen bli mer omfattande när staten öppnar upp marknaden för fler spelföretag, som får marknadsföra sig enligt de nya bestämmelserna.<sup>41</sup> Men redan i dag riktar spelföretag som saknar tillstånd en omfattande marknadsföring mot svenska konsumenter, trots att det enligt lotterilagen är förbjudet att främja spel som saknar tillstånd i Sverige. Det beror bland annat på att det är svårt att lagföra personer som tillhandahåller spel från andra länder. Det beror också på att förbudet mot att främja spel som saknar tillstånd inte omfattar TV och radio som sänds från andra länder, och att Lotteriinspektionens vitesförelägganden har överklagats med hänvisning till både tryckfrihetsförordningen och EU-rätten.

Licenssystemet kan också dämpa marknadsföringen. Licenserna kan fungera som ett incitament för spelföretagen att bli mer följsamma mot svenska lagar och svenska tillsynsmyndigheter.

Marknadsföringen kan också dämpas av en mer omfattande reglering i den nya spellagen. Det skulle kunna påverka marknadsföringen för de aktörer som redan i dag har tillstånd att erbjuda spel i Sverige. Men det finns redan en viss reglering<sup>42</sup> och en betydande självreglering bland de aktörer som har tillstånd i Sverige.<sup>43</sup>

## Datakällor

Vi grundar analysen på resultat från tillsynen över marknadsföringen, som är delad mellan Konsumentverket och Lotteriinspektionen. Myndigheterna arbetar för närvarande med att utforma tillsynen. Vi kommer också att basera analysen på Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs samt re-

---

<sup>41</sup> Lotteriinspektionen (2014) *4Li124. Redovisning av regeringsuppdrag – Omvärld.*

<sup>42</sup> Marknadsföringen av spel regleras i bland annat lotterilagen, regeringens tillstånd till Svenska Spel och ATG samt i Lotteriinspektionens föreskrifter.

<sup>43</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 1, s. 729.

sultaten från ett forskningsprojekt som studerar spelreklamen i svensk TV före och efter omregleringen.

### 8.3 Minderårigas spelande

En del av ett starkt konsumentskydd är att motverka minderårigas spelande. Vi kommer därför särskilt att mäta detta genom indikatorn *minderårigas spelande*.

#### Förväntade effekter inom området

Om kanaliseringen blir hög borde förutsättningarna för att motverka minderårigas spelande förbättras. Licenshavare får inte erbjuda spel till någon som är under 18 år. Marknadsföring får inte heller riktas till personer under 18 år. Dessa krav gäller redan i dag, men kommer med en framgångsrik kanalisering även att omfatta spelande hos och marknadsföring av många av de aktörer som i dag inte har svenskt tillstånd.

Även spellagens krav på registrering av spelare kan motverka att minderåriga spelar. Kravet på spelarregistrering innebär att spelaren bland annat måste ange namn, adress och personnummer eller motsvarande, och att licenshavaren ska kontrollera spelarens identitet.

#### Datakällor

Vi kommer att följa spelandet i åldersgruppen 16–17 år genom Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs.

## 9 Folkhälsa och spelande

- Spelproblem i befolkningen
- Ekonomiska problem till följd av spelande

En utgångspunkt för den nya spelregleringen är att motverka skadorna från spel och problemspelande.<sup>44</sup> Spelproblem karakteriseras av oförmåga att begränsa utgifterna för spel om pengar eller tiden som läggs ner på spel. Detta kan leda till negativa konsekvenser för spelaren, andra berörda och samhället.<sup>45</sup>

### 9.1 Spelproblem i befolkningen

Folkhälsomyndighetens anger att 0,4 procent av befolkningen har spelproblem.<sup>46</sup> Ytterligare 1,3 procent av befolkningen har förhöjd risk för spelproblem. För att följa utvecklingen använder vi indikatorn *spelproblem i befolkningen*.

#### Förväntade effekter inom området

Efter omregleringen kommer fler aktörer än i dag att bedriva laglig spelverksamhet i Sverige. Det kan öka tillgången till spel. Fler spelare riskerar därmed att exponeras för spel med hög riskpotential, det vill säga spel som kännetecknas av att det är kort tid mellan satsning, resultat och möjlighe-

---

<sup>44</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

<sup>45</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 146.

<sup>46</sup> Folkhälsomyndigheten (2016) *Resultat från Swelogs prevalensstudie 2015*.

ten att spela igen.<sup>47</sup> Den ökade tillgången till spel kan leda till att fler människor hamnar i spelproblem.<sup>48</sup>

Omregleringen innebär också att aktörer med licens måste ta ett större ansvar för spelarna, med syftet att begränsa omfattningen av spelproblem. Det ska bland annat ske genom bestämmelser om omsorgsplikt, regler för insatser, bonusbegränsningar, självtest och självavstängning.<sup>49</sup>

## Datakällor

Vi kommer att följa spelproblemen i befolkningen genom Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs.

För att analysera utvecklingen kommer vi även att använda oss av andra typer av material. Vi kommer exempelvis att undersöka i vilken utsträckning licensinnehavarna tar socialt ansvar. Vi undersöker detta för att förstå vilken effekt omregleringen har på spelproblemen.

## 9.2 Ekonomiska problem till följd av spelande

I Statskontorets uppdrag anger regeringen att vi ska följa omregleringens effekter på skuldsättningen. Det saknas i dag uppgifter om skuldsättning som har sin grund i spelande. Det är förbjudet att lämna kredit för spelande, vilket också gör att skuldsättning inte uppstår i förhållande till spel-företagen. Spelare kan däremot låna pengar på annat håll för att spela, men det är svårt att koppla dessa skulder till spelandet.

För att få en bild av skuldsättningens relation till spelande kommer vi därför att följa indikatorn *ekonomiska problem till följd av spelande*. Denna indikator fångar delvis upp samma oförmåga att begränsa utgifterna för spel som ett mått på skuldsättning skulle göra.

### Förväntade effekter inom området

Om omregleringen bidrar till att öka problemspelande kan det i sin tur bidra till ekonomiska problem för spelarna. Ett exempel är att omregle-

---

<sup>47</sup> Folkhälsomyndigheten *Vad gör spel riskfyllt?*

<sup>48</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad* del 2, s. 368.

<sup>49</sup> SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad* del 2, s. 368.

ringen kan öka tillgången till spel med hög riskpotential. Åtgärder för att stärka konsumentskyddet och begränsa problemspelande kan motverka en sådan utveckling.

## Datakällor

Vi grundar analysen på Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs. Den innehåller flera frågor som gör att vi kan analysera omfattningen av ekonomiska problem till följd av spel.

Vi kommer också att använda oss av den forskning om sambandet mellan högriskspel på nätet och överskuldsättning som Kronofogdemyndigheten har initierat.





## 10 Den personliga integriteten

- Spelföretags hantering av personuppgifter vid spel om pengar
- Personuppgifter i självavstängningsregistret
- Varningsmeddelanden på webbplatser som inte har licens

Den nya spelregleringen syftar bland annat till att motverka problemspelande och kriminalitet vid spel. Därför kommer Lotteriinspektionen och spelaktörerna att behandla personuppgifter om enskilda spelare. Lotteriinspektionen ska även kunna förelägga internetleverantörer att upprätta varningsmeddelanden på webbplatser som erbjuder spel utan licens. Det innebär att den nya regleringen medför risker för den personliga integriteten.

### 10.1 Spelföretags hantering av personuppgifter vid spel om pengar

Spelföretag som får licens enligt den nya spellagen får ett särskilt spelansvar. Spelansvaret innebär bland annat att licenshavaren ska följa individernas spelande för att kunna uppmärksamma problemspelande. Om ett spelföretag uppmärksammar problemspelande ska bolaget ta kontakt med spelaren. Detta ska ingå som en del i företagets omsorgsplan.

Alla spelare som deltar i onlinespel ska vara registrerade hos spelanordnaren och ha ett aktivt spelkonto. På spelkontot registreras alla spel och transaktioner hos den enskilde spelaren. Spelanordnarna ska även

sammanställa uppgifter om spelare och spelande. Dessa uppgifter ska de redovisas till Lotteriinspektionen.<sup>50</sup>

Spellagen ska fungera som ett skydd för spelarna. Men det finns samtidigt en risk att spelföretagens och myndighetens behandling av personuppgifter kan kränka den personliga integriteten. Det gäller särskilt om en licenshavare har få spelare, eftersom det då kan vara möjligt att identifiera enskilda individer även i de aggregerade sammanställningarna till Lotteriinspektionen.

För att analysera frågor som rör den personliga integriteten och spelande använder vi indikatorn *spelföretags hantering av personuppgifter vid spel om pengar*. Vi kommer också att analysera om spelarna uppfattar att bolagens sammanställning av uppgifter är ett intrång i den personliga integriteten eller inte.

### Förväntade effekter inom området

Den nya spelregleringen kräver att aktörerna ska behandla personuppgifter i större omfattning än tidigare. Det medför större risker för den personliga integriteten.

### Datakällor

Vår analys av hur spelföretagen hanterar personuppgifter baseras på information från företagens åiterrapportering till Lotteriinspektionen.

Vi kommer också att följa om spelföretagens sammanställning av uppgifter kring den enskildes spelande kan uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten. Det gör vi genom Lotteriinspektionens undersökning om allmänhetens uppfattningar om spel.

## 10.2 Personuppgifter i självavstängningsregistret

En del i spelföretagens spelansvar är att de enskilda spelarna ska kunna stänga av sig själva från spel genom att anmäla sig till ett nationellt självavstängningsregister som Lotteriinspektionen administrerar.

---

<sup>50</sup> Uppgifterna ska redovisas halvårsvis. De uppgifter som ska redovisas framgår av Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd.

Lotteriinspektionen kommer genom registret att ha uppgifter om de spelare som har valt att stänga av sig. Det kommer vara möjligt att anmäla sig till registret från och med den 1 januari 2019.

Genom att anmäla sig till registret stänger spelaren av sig själv för en viss tid eller tills vidare från spel hos samtliga aktörer som har licens. Självavstängningsregistret kommer att innehålla uppgifter om spelaren i form av personnummer och tidpunkt för anmälan till registret. Vi kommer därför även att följa den personliga integriteten genom indikatorn *personuppgifter i självavstängningsregistret*.

### Förväntade effekter inom området

Självavstängningsregistret förväntas leda till att den enskilde på ett enkelt sätt ska kunna stoppa sitt spelande. Lotteriinspektionen kommer att ha tillgång till och möjlighet att behandla personuppgifter som rör den enskildes spelande och om spelföretagens relation till de enskilda spelarna. Spelarna kan uppfatta myndighetens tillgång till dessa uppgifter som ett intrång i den personliga integriteten.<sup>51</sup>

### Datakällor

Vår analys kommer att baseras på aggregerade uppgifter från Lotteriinspektionen om antalet anmälda till spelavstängningsregistret. Analysen av spelarnas uppfattning om sammanställningen av personuppgifter baseras på Lotteriinspektionens befolkningsundersökning om spelvanor. Vi kommer också att ta del av relevanta uppgifter från Spelbranschens riksorganisation (Sper). Sper tar till exempel fram praxis och standarder för spelföretagen.

---

<sup>51</sup> Självavstängningsregistret kommer att omfattas av en ny sekretessregel i lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess.

## 10.3 Varningsmeddelanden på webbplatser som inte licens

Om det finns särskilda skäl ska Lotteriinspektionen kunna förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande. Varningsmeddelandet ska visas i samband med att en spelare besöker en webbplats hos spelföretag som tillhandahåller spel på den svenska marknaden utan licens. Syftet är att skydda licensierade spelföretag från otillbörlig konkurrens, men också att hindra att svenska spelkonsumenter får oseriösa spel erbjudanden.<sup>52</sup>

Men dessa varningsmeddelanden kräver att operatörerna övervakar användarnas internettrafik, vilket användarna kan uppfatta som ett ingrepp i den personliga integriteten.<sup>53</sup> Vi kommer därför att följa den personliga integriteten även genom indikatorn *varningsmeddelanden på webbplatser som inte har licens*.

### Förväntade effekter inom området

Om Lotteriinspektionens möjlighet att förelägga internetleverantörer att upprätta varningsmeddelanden är ett ingrepp i den personliga integriteten beror till stor del på hur myndigheten använder denna möjlighet. Om spelandet kanaliseras till aktörer med licens, utan att Lotteriinspektionen behöver ta till detta verktyg, påverkas inte den personliga integriteten nämnvärt. Om många användare däremot möter dessa varningsmeddelanden kan användarna känna sig övervakade på internet.

#### 10.3.1 Datakällor

Vi kommer att ta del av uppgifter om antalet förelägganden om varningsmeddelanden från Lotteriinspektionen.

---

<sup>52</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 209–210.

<sup>53</sup> Post- och telestyrelsens remissvar *En omreglerad spelmarknad* (dnr. 17-5221).

# 11 Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

- Förekomst av olovlig spelverksamhet
- Förekomst av spelfuskbrott

Omregleringen syftar bland annat till att minska brottsligheten i samband med spel om pengar. Det handlar då om att motverka olagligt anordnade spel, främst på internet, och att motverka försök till matchfixning.

## 11.1 Förekomst av olovlig spelverksamhet

Efter omregleringen ska den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan licens dömas till böter eller fängelse i högst två år. Det innebär att straffskalan höjs jämfört med vad som gäller i dag. Omregleringen tar sikte på att så få företag som möjligt ska anordna spel utan licens.

Det är enligt lotterilagen redan i dag olagligt att anordna spel utan tillstånd, men Lotteriinspektionen har små möjligheter att ingripa mot de företag som erbjuder spel online. Genom omregleringen kommer Lotteriinspektionen att kunna ansöka om betalningsblockering för spelföretag och förelägga internetleverantörer att upprätta varningsmeddelanden på webbplatser som inte har licens för spel.

För att följa brottslighet kopplat till spel om pengar kommer vi att använda indikatorn *förekomst av olovlig spelverksamhet*.

### Förväntade effekter inom området

Effekten av regleringen beror bland annat på kanaliseringsgraden. Om de företag som vill erbjuda onlinespel och vadhållning på den svenska marknaden ansöker om och får licens kommer andelen som bedriver olovlig spelverksamhet att bli låg.

## Datakällor

Vi kommer att ta del av Lotteriinspektionens uppgifter om webbplatser som anordnar spel riktade mot den svenska marknaden och som saknar licens. Lotteriinspektionen kommer att följa utvecklingen på spelmarknaden och därmed bevaka webbplatser och företag som utan licens tillhandahåller spel som riktar sig till den svenska marknaden.

Vi kommer också att följa utvecklingen genom att ta del av statistik om anmälningar och domar som gäller brott mot spellagen. I dag är spel om pengar inte en del av kriminalstatistiken.<sup>54</sup> Även i framtiden kommer kriminalstatistiken endast att visa ett mindre antal brott. I dag har Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten uppgifter om antalet polisanmälningar, inledda förundersökningar, åtal och avkunnade domar i mål om spelrelaterad brottslighet. Vi kommer ta del av dessa uppgifter som underlag för vår analys.

## 11.2 Förekomst av spelfuskbrott

Vid omregleringen införs brottsrubriceringen spelfuskbrott, som främst tar sikte på matchfixning. Matchfixning innebär att någon manipulerar matcher för att spelare ska kunna spela på vissa resultat. Den som försöker påverka spel som omfattas av reglerna om licens kan enligt spellagen komma att dömas till fängelse i högst två år.

Vi kommer att följa utvecklingen genom indikatorn *förekomst av spelfuskbrott*.

### Förväntade effekter inom området

Syftet med att införa det nya spelfuskbrottet är att motverka matchfixning. Både statliga myndigheter och idrottsrörelsen arbetar redan med dessa frågor, men regeringen bedömer utifrån Spellicensutredningen att det nuvarande regelverket är otillräckligt.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> I samband med att de nya brottsrubriceringarna blir en del av spellagen kommer också Brottsförebygganderådet att inkludera dessa brott i den officiella kriminalstatistiken.

<sup>55</sup> Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 226.

Polismyndigheten arbetar i dag med att motverka otillåten påverkan på olika idrottsmatcher. Verksamheten drivs inom den särskilda enheten Aktionsgrupp idrottsrelaterad organiserad brottslighet. Polisen samverkar bland annat med Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten. Flera andra myndigheter inom rättskedjan samverkar för att arbeta med olika frågor kopplade till matchfixning och spel om pengar. Även Lotteriinspektionen och myndigheter inom finanssektorn deltar i detta arbete. Efter omregleringen kommer Lotteriinspektionen få ansvar för att driva ett matchfixningsråd som ska främja samverkan i frågor som rör matchfixning.<sup>56</sup>

Antalet fall av spelfusk som har resulterat i fällande dom är i dag få. Åklagarmyndigheten kan redovisa tre fall under de senaste åren.

Det är komplicerat att utreda spelrelaterade brott och det tar mycket tid i anspråk. Det beror på att spel om pengar ofta är en bakomliggande orsak till eller del i någon annan typ av brottslighet. Matchfixning är också ofta sammankopplad med någon annan form av kriminalitet. Flera av de hittills misstänkta fallen av matchfixning kan exempelvis kopplas till särskilda matchfixarnätverk. Brottsförebyggande rådet arbetar också med att bygga upp kunskap om spelrelaterad brottslighet.<sup>57</sup>

De flesta svenska idrottsförbund arbetar i dag med frågor som rör matchfixning. Brå bedömer att det finns ett stort mörkertal om hur utbredd matchfixning är.<sup>58</sup> Riksidrottsförbundet och Svenska Fotbollförbundet har ett samarbete med Polismyndigheten och Riksenheten mot korruption.<sup>59</sup> Även aktörer som Svenska spel och idrottsrörelsen arbetar med att upptäcka och minska riskerna för matchfixning genom att följa spelandet på enskilda matcher för att stoppa spel om det bedöms vara nödvändigt.

---

<sup>56</sup> (SFS 2018:1475, kap 14 3§) *Spelförordningen*.

<sup>57</sup> Brå (2015:18) *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad*.

<sup>58</sup> Brå (2015:18) *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad*.

<sup>59</sup> Riksidrottsförbundet driver ett samarbete tillsammans med flera myndigheter för att stävja matchfixning.

## Datakällor

Det saknas i dag kvantitativa uppgifter som på ett bra sätt kan belysa hur vanligt det är med matchfixning. Vi ser därför att det kan behövas särskilda studier av hur samverkan fungerar mellan myndigheterna eller hur myndigheterna jobbar brottsförebyggande genom att ta fram och sprida kunskap.

Men vi kommer ändå så långt det är möjligt att använda oss av de data som redan finns tillgängliga, till exempel uppgifter om anmälningar, inledda förundersökningar, åtal och avkunnade domar med koppling till spelfusk. Från den 1 januari 2019 kommer vi också att basera vår analys på kriminalstatistiken om spelfuskbrott.



# Referenser

ATG, *Årsredovisning 2017*.

Binde (2013). ”*Spelberoende*” och relaterade begrepp: Vad betyder de egentligen? Lotteriinspektionens skriftserie nr 4.

Brå (2015:18). *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad*.

Folkhälsomyndigheten (2016) Resultat från S welogs-prevalensstudie-2015. Swelog.

Folkhälsomyndigheten. *Vad gör spel riskfyllt?* (faktablad).

Folkhälsomyndigheten. *Leder spelreklam till spelproblem?* (faktablad).

Lotteriinspektionen (2014.) *4Li124. Redovisning av regeringsuppdrag – Omvärld*.

Lotteriinspektionen (2017). *Allmänheten och spel*.

Prop. 1993/94:182. *Ny lotterilag*.

Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition, utgiftsområde 17*.

Prop. 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*.

PTS remissvar. *En omreglerad spelmarknad* (dir. nr 17-5221).

SFS (2018:1138) *Spellag*.

SFS (2018:1475) *Spelförordning*.

SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad*, del 1 och 2.

Svenska Spel. *Årsredovisning 2017*.



# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 3

2018-04-05  
FI2018/01523/OU

Finansdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden.

Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Lotteriinspektionen, Gymnastik- och idrotts högskolan (Centrum för idrottsforskning), Konsumentverket och Konkurrensverket ska bistå Statskontoret vid fullgörandet av uppdraget.

### Bakgrund

Regeringen har beslutat propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Propositionen innehåller förslag till en ny reglering av spelmarknaden, som bygger på ett licenssystem. Den nya regleringen föreslås träda ikraft den 1 januari 2019.

Regeringen konstaterar i propositionen att reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och, efter en viss tid, mer samlat, främst avseende dess effekter på marknadsutvecklingen, kanaliseringen, konsumentskyddet, folkhälsan, den personliga integriteten, idrottsrörelsens och andra allmännyttiga organisationers finansiering, kostnadsutvecklingen för berörda myndigheter och statens intäkter.

### Närmare om uppdraget

Statskontoret ska i ett första steg ta fram indikatorer och andra verktyg för en effektiv uppföljning och utvärdering av reformen. Dessa verktyg ska

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax:  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Jakobsgatan 24  
E-post: [fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 november 2018. Statskontoret ska vidare, senast den 1 mars 2019, redovisa nollmätningar för indikatorerna, dvs. värden som gäller 2018 och som senare resultat kan jämföras med. Statskontoret ska därefter, fram t.o.m. 2022, årligen senast den 1 mars redovisa resultatet av sin uppföljning och utvärdering. Den sista resultatredovisningen ska även innehålla en bedömning av behovet av ytterligare uppföljning och utvärdering.

Statskontoret ska samråda med samt inhämta bedömningar och kunskap från närmast berörda myndigheter när indikatorerna tas fram och vid fullgörandet av uppdraget i övrigt. Även andra relevanta aktörers kunskap ska tas tillvara för att ge en rättvisande bild av effekterna av reformen. Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om genomförandet av uppdraget.

Uppföljningen och utvärderingen ska göras utifrån målen med omregleringen. Det innebär att den bl.a. bör avse effekterna på folkhälsan, konsumentskyddet, statens intäkter från spel och finansieringen av allmännyttiga ändamål. En viktig indikator bör vara i vilken utsträckning som licenssystemet omfattar det spel som tillhandahålls svenska spelare. Analysen av effekterna på folkhälsan ska bl.a. avse vilka spelproblem som värdeautomater och onlinespel ger upphov till, särskilt utifrån perspektivet jämlik hälsa. I utvärderingen av effekterna på konsumentskyddet bör indikatorer kopplade till marknadsföringen av och säkerheten i spelet ingå.

Uppföljningen och utvärderingen ska även omfatta andra väsentliga konsekvenser av reformen. Den bör särskilt avse effekterna på skuldsättningen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, förekomsten av matchfixning, idrottens sponserintäkter, den personliga integriteten, sysselsättningen och servicen i olika delar av landet, marknadsutvecklingen avseende olika spelformer, t.ex. onlinebingo, konkurrensförhållandena på den svenska spelmarknaden samt kostnadsutvecklingen hos berörda myndigheter, däribland de rättsvärdande myndigheterna och kriminalvården.

Statskontoret är oförhindrat att under uppdragstiden komplettera uppföljningen och utvärderingen med ytterligare indikatorer.

Till de underlag som bör beaktas vid uppföljningen hör exempelvis Lotterinspektionens analyser av spelmarknadens utveckling,

Folkhälsomyndighetens undersökning Swedish longitudinal gambling study (Swelogs) och den av Kronofogdemyndigheten initierade forskningen om sambandet mellan högriskspel på nätet och överskuldssättning.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Fredrik Sandström

Kopia till

Domstolsverket  
Åklagarmyndigheten  
Polismyndigheten  
Brottsförebyggande rådet  
Socialstyrelsen  
Folkhälsomyndigheten  
Skatteverket  
Kronofogdemyndigheten  
Lotteriinspektionen  
Gymnastik- och idrottshögskolan (Centrum för idrottsforskning)  
Konsumentverket  
Konkurrensverket