

Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden

Delrapport 2
Spelmarknaden före omregleringen

MISSIV

DATUM
2019-03-22
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 redovisa arbetet vid sammanlagd fem tillfällen under perioden 2018– 2022.

Statskontoret överlämnar härmed den andra redovisningen av uppdraget, rapporten *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2: Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6).

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

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag är flerårigt	11
1.2	Statskontoret följer omregleringens effekter på nio områden	13
1.3	Vi utgår från målen med omregleringen	14
1.4	Så har vi arbetat med delrapport 2	15
1.5	Statskontorets projektgrupp	17
1.6	Disposition	18
2	Spelmarknaden före omregleringen – en samlad bild	19
2.1	Läget före omregleringen	19
2.2	Statskontorets fortsatta arbete	21
3	Spelmarknadens utveckling	23
3.1	Förväntade effekter av omregleringen	24
3.2	Spelmarknadens omsättning och konkurrensförhållanden	24
3.3	Svenskarnas spelvanor	27
3.4	Spelservice och sysselsättning	34
3.5	Statskontorets fortsatta arbete	35
4	Kanaliseringen på spelmarknaden	39
4.1	Förväntade effekter av omregleringen	39
4.2	Kanaliseringsgraden	40
4.3	Statskontorets fortsatta arbete	42
5	Statens intäkter från spel	43
5.1	Förväntade effekter av omregleringen	44
5.2	Statens samlade intäkter från spel	44
5.3	Intäkter från punktskatt från spel	45
5.4	Intäkter från utdelning från Svenska Spel	46
5.5	Intäkter från bolagsskatt för spelföretag	47
5.6	Statskontorets fortsatta arbete	48
6	Kostnader för statliga myndigheter	49
6.1	Förväntade effekter av omregleringen	49
6.2	Ett fåtal myndigheter har fått ökade kostnader	49
6.3	Statskontorets fortsatta arbete	52

7	Allmännyttiga organisationers intäkter från spel	53
7.1	Förväntade effekter av omregleringen	53
7.2	Allmännyttiga organisationers intäkter från spel	54
7.3	Idrottsrörelsens intäkter från sponsring	59
7.4	Statskontorets fortsatta arbete	61
8	Konsumentskyddet på spelmarknaden	63
8.1	Förväntade effekter av omregleringen	64
8.2	Konsumentskydd och spelansvar	64
8.3	Spelföretagens marknadsföring	67
8.4	Minderårigas spelande	71
8.5	Statskontorets fortsatta arbete	72
9	Folkhälsa och spelande	75
9.1	Förväntade effekter av omregleringen	75
9.2	Spelproblem i befolkningen	76
9.3	Ekonomiska problem till följd av spelande	82
9.4	Statskontorets fortsatta arbete	85
10	Den personliga integriteten	87
10.1	Förväntade effekter av omregleringen	88
10.2	Spelföretagens hantering av personuppgifter	88
10.3	Självavstängning genom spelpaus.se	90
10.4	Statskontorets fortsatta arbete	91
11	Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet	93
11.1	Förväntade effekter av omregleringen	93
11.2	Olovlig spelverksamhet	94
11.3	Matchfixning är ett växande problem	95
11.4	Statskontorets fortsatta arbete	98
	Referenser	101
Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	104
2	Metod	107

Sammanfattning

Den 1 januari 2019 omreglerades den svenska spelmarknaden och Sverige fick en ny spellagstiftning genom spellag (2018:1138). Vid omregleringen infördes ett system som innebär att alla företag som tillhandahåller spel i Sverige ska ha licens.

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden. Vi ska redovisa vårt arbete till regeringen vid sammanlagt fem tillfällen.

Detta är den andra delrapporten. I rapporten redovisar vi läget på spelmarknaden före omregleringen. Den följer på vår första delrapport där vi redovisade de verktyg och indikatorer vi använder för att följa omregleringen på ett effektivt sätt. Denna delrapport utgör alltså en nollmätning av de indikatorer som vi kommer följa upp och redovisa senast den 1 april 2020, 2021 och 2022.

Spelmarknaden före omregleringen

Vår samlade bild av spelmarknaden före omregleringen är att statens kontroll över situationen på spelmarknaden har varit begränsad, till exempel när det gäller konsumentskyddet för spelare, och att statens intäkter från spel har planat ut under de senaste åren. Vi konstaterar också att allt färre individer spelar, men för mer pengar. Ytterligare en iakttagelse är att rättsvårdande myndigheter och andra organisationer anser att spelrelaterade brott och matchfixning är ett problem som ökar.

Läget inom olika områden före omregleringen

Enligt uppdraget ska Statskontoret följa omregleringens effekter på nio områden. I rapporten redovisar vi läget innan reformen för vart och ett av de nio områdena.

Spelmarknadens utveckling

Spelmarknaden omsatte 2018 totalt 23,4 miljarder kronor. Nästan 30 procent av det totala spelandet skedde hos aktörer som före omregleringen saknade tillstånd att anordna spel i Sverige.

Under 2018 spelade 58 procent av den vuxna befolkningen någon gång om pengar. Personer över 18 år använder i genomsnitt drygt 1 procent av sin disponibla inkomst till spel. Det är vanligare att män spelar än kvinnor.

Kanaliseringsen på spelmarknaden

Efter omregleringen är onlinespel och vad hållning konkurrensutsatta spelformer. Genom ett licenssystem vill regeringen styra – eller kanalisera – detta spelande till att bli lagligt och en del av det reglerade systemet. År 2018 skedde 47 procent av svenskarnas onlinespel och vad hållning hos aktörer med tillstånd i Sverige.

Statens intäkter från spel

Statens samlade intäkter från spel var cirka 6 miljarder kronor 2018. Intäkterna har ökat med drygt 20 procent sedan början på 2000-talet, men de har planat ut de senaste fem åren.

Kostnadsutvecklingen hos statliga myndigheter

Statliga myndigheter har haft kostnader på knappt 22 miljoner kronor 2018 som kan kopplas till omregleringen. Det är framför allt Lotteriinspektionen (numera Spelinspektionen) som har haft ökade kostnader.

Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

De spel som allmännyttiga organisationer anordnar gav 2018 intäkter till organisationerna på drygt 1,4 miljarder kronor. Idrottsförbunden hade 2018 intäkter från sponsring av spelföretag på drygt 100 miljoner kronor.

Konsumentskyddet på spelmarknaden

Många av spellagens krav på konsumentskydd och spelansvar fanns även innan omregleringen. Däremot saknade staten möjlighet att kontrollera hur spelföretagen utan tillstånd i Sverige i praktiken har arbetat med detta.

Spelföretag köpte spelreklam för 7,4 miljarder kronor under 2018. Under perioden 2010–2018 har spelföretagens köp av reklam mer än femfaldigats. Knappt var tionde person i åldern 16–17 år har spelat om pengar under de senaste åren. Andelen har minskat över tid.

Folkhälsa och spelande

Omkring 0,6 procent av befolkningen hade 2018 spelproblem. Det motsvarar omkring 45 000 personer. Därutöver hade ytterligare 0,7 procent av befolkningen en förhöjd risk att drabbas av spelproblem. Andelen med spelproblem har ökat något de senaste tio åren. Andelen med en förhöjd risk för spelproblem har däremot minskat.

En tydlig majoritet av de kommunala budget- och skuldrådgivarna uppfattar att fler personer än tidigare har skulder till följd av spel om pengar.

Den personliga integriteten

Ungefär 30 procent av spelarna anser att spelföretagens datainsamling om spelbeteende och spelmönster är ett intrång i den personliga integriteten.

Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Det är få personer i Sverige som har dömts för spelrelaterade brott. Men de rättsvårdande myndigheterna anser att det finns ett stort mörkertal när det gäller olovlig spelverksamhet och matchfixning. Myndigheterna har bara i begränsad omfattning arbetat förebyggande för att motverka spelrelaterad brottslighet. Men det finns en fungerande samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer för att motverka matchfixning.

1 Inledning

Sedan den 1 januari 2019 gäller en ny spellagstiftning genom spellag (2018:1138). Spellagen innebär att alla aktörer på spelmarknaden ska ha en licens. Ett av de centrala motiven för att omreglera spelmarknaden är att staten ska kunna kontrollera spelet hos företag som tidigare har saknat tillstånd att anordna spel i Sverige. Den svenska regleringen av spelmarknaden har under de senaste åren urholkats i takt med att online-baserade spelföretag utan svenskt tillstånd har tagit en allt större del av marknaden.

Innan den nya lagstiftningen trädde i kraft var det AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp (ATG) och allmännyttiga organisationer som hade tillstånd att anordna spel i Sverige. Det var fram till omregleringen olagligt att anordna spel i Sverige för aktörer som saknade tillstånd.

1.1 Statskontorets uppdrag är flerårigt

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av den svenska spelmarknaden.

Uppdraget sträcker sig över perioden 2018–2022. Den 1 november 2018 lämnade Statskontoret en första rapport, som redovisar de indikatorer och andra verktyg vi kommer använda för att effektivt kunna följa upp och utvärdera reformen.¹

I den här rapporten redovisar vi en nollmätning, det vill säga en bild av hur spelmarknaden fungerade före omregleringen. Syftet är att skapa en

¹ Statskontoret 2018:22 *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, delrapport 1. Indikatorer för att följa omregleringens effekter.*

jämförelsepunkt för kommande uppföljningar. Rapporten ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 1 april 2019.²

Vi ska framöver redovisa resultatet av uppföljningen och utvärderingen i en ny rapport senast den 1 april varje år fram till och med 2022.

Kommande delrapporter

I det fortsatta arbetet kommer de kommande delrapporterna att fokusera på olika aspekter av omregleringen.

Delrapport 3 (april 2020)

Den tredje rapporten kommer att innehålla en första redovisning av utveckling efter omregleringen. Vi kommer särskilt att analysera utvecklingen inom områden där vi kan förvänta oss tydliga effekter redan på kort sikt, till exempel hur marknaden utvecklats, kanaliseringen och hur omregleringen påverkat statens intäkter från spel.

En viktig del i omregleringen är att säkerställa att statens styrning av den omreglerade marknaden fungerar. Erfarenheter från andra omregleringar visar att tillsynsmyndigheternas arbete i detta sammanhang är betydelsefullt. I arbetet med den tredje delrapporten kommer vi därför att analysera vissa aspekter av de berörda myndigheternas arbete.

Delrapport 4 (april 2021)

I den fjärde rapporten kommer vi att fokusera på vad reformen faktiskt får för effekter. Två år efter omregleringen bör den ha gett effekter på flera områden, som exempelvis kanaliseringen, hur marknaden har utvecklats och på skyddet för konsumenterna. Vi bör också kunna se hur statens intäkter eventuellt förändras. I rapporten kommer vi också analysera om det skett någon utveckling när det gäller frågor om spelproblem och konsumentskydd.

Under 2020 kommer även många av de allmännyttiga organisationerna ha ansökt om licens enligt spellagen (se kapitel 7). Därför kommer vi i del-

² Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU). Ändring av uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen av spelmarknaden (Fi2019/00298/OU).

rapport 4 även att analysera de allmännyttiga organisationernas förutsättningar att ta del av intäkter från spel.

Slutrapport (april 2022)

I slutrapporten kommer vi att fokusera på de samlade effekterna av omregleringen och vad de konkret innebär för spelarna, spelföretagen, staten och de statliga myndigheterna. Vi kommer också att analysera om reformen bidragit till att uppfylla målet för spelpolitiken.

I enlighet med uppdraget kommer vi i slutrapporten även att analysera om omregleringen behöver följas upp ytterligare. Utgångspunkten för detta är att undersöka om det går att komplettera befintliga uppföljningssystem för att följa utvecklingen på marknaden, och hur det i sådant fall skulle gå till.

I slutrapporten kommer vi också att följa upp de samhällsekonomiska kostnaderna av omregleringen. Vår analys kommer bland annat att fokusera på om utvecklingen på den omreglerade marknaden har medfört att spelproblemen eller att den spelrelaterade brottsligheten har förändrats.

1.2 Statskontoret följer omregleringens effekter på nio områden

Regeringen har pekat ut nio områden som vår utvärdering ska fokusera på. Dessa är:

- hur spelmarknaden utvecklas
- kanaliseringen på spelmarknaden³
- statens intäkter från spel
- kostnadsutvecklingen hos statliga myndigheter
- allmännyttiga organisationers intäkter från spel
- konsumentskyddet på spelmarknaden
- folkhälsa och spelande

³ Genom ett licenssystem vill regeringen styra – eller kanalisera – spelande som sker hos aktörer som saknar tillstånd att anordna spel i Sverige till att bli lagligt och en del av det reglerade systemet.

- den personliga integriteten
- brottslighet och det brottsförebyggande arbetet.

I uppdraget skriver regeringen också att vi ska följa skuldsättningen, i vilken utsträckning det förekommer matchfixning, idrottens sponsorintäkter, sysselsättningen och servicen i olika delar av landet samt konkurrensförhållandena på marknaden. Vi har valt 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 hur spelmarknaden utvecklas.

1.3 Vi utgår från målen med omregleringen

Enligt uppdraget ska Statskontoret genomföra uppföljningen och utvärderingen utifrån målen med omregleringen. Vår tolkning är att det övergripande målet med omregleringen är att förbättra förutsättningarna för att uppnå målen för den nuvarande spelpolitiken. Målet för området är

en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet.⁴

Regeringen lyfter fram att spelregleringen måste anpassas till förändringar på spelmarknaden för att målen ska uppnås. Regeringen har också beskrivit ett antal utgångspunkter för den nya spelregleringen, och förväntade effekter av den. Exempel på detta är att

- statens och övriga aktörers möjligheter att ta del av intäkterna från spel inte ska försämrats
- skyddet för konsumenterna i lagstiftningen ska bli starkare
- spelandet inte ska öka.⁵

⁴ Prop. 2018/19:1 *Budgetproposition, utgiftsområde 17*, s. 177.

⁵ Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

1.4 Så har vi arbetat med delrapport 2

Vårt arbete med att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden är baserad på analyser av data som finns tillgängliga hos myndigheter, men också på data som vi själva har samlat in.⁶

Analys av myndigheters datamaterial

Vår redovisning bygger i första hand på information som vi har hämtat från andra myndigheter, som Spelinspektionen, Folkhälsomyndigheten och Skatteverket.

I vissa fall har vi även bitt berörda myndigheter att samla in ytterligare data. Spelinspektionen har till exempel kompletterat sin årliga befolkningsundersökning med frågor som rör personlig integritet och matchfixning, och Konsumentverket har i sin årliga enkät till kommunala budget- och skuldrådgivare lagt in frågor som handlar om skuldsättning till följd av spelande.

Analys av materiel från andra aktörer

Vi har hämtat in uppgifter även från andra aktörer än myndigheter. Till exempel har AB Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet lämnat vissa uppgifter kring misstänkt matchfixning, och Sveriges bingohallars centralorganisation (Svebico) har lämnat underlag om omsättning och överskott från bingohallarna.

Särskilda undersökningar

Statskontoret har också till en viss del samlat in data själv. Vi har

- samlat in uppgifter om myndigheters kostnader
- undersökt hur ett antal spelföretag i praktiken arbetar med konsumentskydd och spelansvar
- kartlagt hur Malta reglerar konsumentskydd och spelansvar
- analyserat spelreklam i svensk media

⁶ I bilaga 2 redovisar vi mer detaljerat hur vi utformat våra undersökningar.

- tillsammans med Riksidrottsförbundet undersökt idrottsförbundens sponsorintäkter från spelföretag.

Aktuell forskning

Vi har även dragit nytta av aktuell forskning om den svenska spelmarknaden, i första hand från forskningsprojektet REGAPS vid Stockholms universitet och forskningen om spelberoende vid Lunds universitet.

Samråd med myndigheter och andra aktörer

I arbetet har vi samrått med ett stort antal intressenter och aktörer på spelområdet.

Samråd med myndigheter

Vi har fört samtal med företrädare för de tolv myndigheter som ska bistå oss i arbetet med uppdraget. Dessa är:

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

Enligt uppdraget bör Statskontoret särskilt beakta Folkhälsomyndighetens undersökning Swedish longitudinal gambling study (Swelogs), Kronofogdemyndighetens forskning om sambandet mellan högriskspel på nätet och överskuldssättning samt Lotteriinspektionens analyser av spelmarknadens utveckling. I arbetet med denna delrapport har vi också dragit

nytta av kunskaper som Ekonomistyrningsverket och Datainspektionen har.

Lotteriinspektionen bytte namn till Spelinspektionen i samband med omregleringen. I rapporten kallar vi myndigheten för Lotteriinspektionen om vi menar tiden före omregleringen och Spelinspektionen om vi menar tiden efter omregleringen.

Samråd med aktörer och branschföreträdare

Vi har även intervjuat företrädare för AB Svenska Spel, ATG, Spelbranschens riksorganisation (Sper), Branschföreningen för onlinespel (BOS), Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet, Swedish Standards Institute (SIS), Swebico, Folkspel, Miljonlotteriet och Kombispiel.

Samråd med särskild utredare 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.⁷ Utredaren ska enligt direktivet kontinuerligt ha kontakt med Statskontoret. I arbetet med denna rapport har vi samrått med utredaren vid två tillfällen.

1.5 Statskontorets projektgrupp

Statskontorets arbete har genomförts av Love Berggrund, Susanne Johansson (projektledare) och Thomas Ringbom. Erika Persson har deltagit i projektet som praktikant under hösten 2018.

Anders Håkansson, professor i beroendemedicin vid Lunds universitet är knuten till projektet som extern referensperson. Vårt arbete följs även av en intern referensgrupp.

Alla berörda myndigheter har haft möjlighet att faktagranska delar av rapporten.

⁷ *Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden* (dir. 2018:47).

1.6 Disposition

I kapitel 2 redovisar vi vår övergripande bild och samlade bedömning av spelmarknaden innan omregleringen.

I kapitel 3 till kapitel 11 beskriver vi läget på spelmarknaden innan omregleringen för vart och ett av de nio områden som ingår i utvärderingen. Vi redovisar detta med utgångspunkt i de indikatorer vi använder för att följa spelmarknaden och som vi redovisat i delrapport 1. Sist i varje kapitel tar vi även upp ytterligare frågor som vi tror kan bli relevanta att följa i det fortsatta arbetet.

2 Spelmarknaden före omregleringen – en samlad bild

- En allt större andel av spelandet har under senare år skett utanför den svenska statens kontroll.
- Färre spelar, men för mer pengar per person.
- Antalet personer med spelproblem har ökat något, men antalet med förhöjd risk för spelproblem har minskat.
- Statens intäkter från spel har legat på ungefär samma nivå under de senaste åren.
- Det har funnits flera krav på konsumentskydd och spelansvar före omregleringen, men staten har saknat kontroll över hur företagen utan svenskt tillstånd arbetar med dem i praktiken.
- Spelreklamen ökar.
- Det finns ett mörkertal kring den spelrelaterade brottsligheten.

I detta kapitel redovisar vi en övergripande bild av spelmarknaden i Sverige före omregleringen. Fokus är bilden under 2018, men vi analyserar och redovisar också utvecklingen över tid. Analysen är vår samlade bedömning av hur långt ifrån målsättningarna med omregleringen som marknaden står 2018.

2.1 Läget före omregleringen

En allt större andel av spelandet har skett bortom svenska statens kontroll

Före omregleringen var det ett begränsat antal spelföretag som hade tillstånd att bedriva spelverksamhet i Sverige. Samtidigt riktade ett stort antal företag utan tillstånd spel till svenska kunder. Under de senaste åren har dessa spelföretag tagit en allt större del av marknaden. Staten har saknat

insyn i hur dessa företag bedriver sin spelverksamhet, och har inte heller kunnat beskatta deras verksamhet eller kontrollera att det spel de erbjuder sker på ett sunt och säkert sätt.

Utformningen av den nya spelregleringen har till stor del präglats av detta. En central målsättning med omregleringen är att en större andel av spelandet ska ske hos företag som har licens i Sverige. Under hösten 2018 och fram till årsskiftet beviljade Lotteriinspektionen 57 spelföretag licens. Detta pekar på att många spelföretag kommer att ha en licens på den omreglerade marknaden.

Färre spelar men för mer pengar per person

Att spela om pengar är vanligt. Omkring sex av tio svenskar spelade om pengar minst någon gång under 2018. Men andelen som spelar har sjunkit under 2000-talet, och allra mest bland unga människor. Samtidigt har omsättningen på den svenska spelmarknaden ökat, vilket innebär att de svenskar som spelar gör det för mer pengar. En utgångspunkt med omregleringen är att spelandet inte ska öka. Samtidigt ges betydligt fler spelföretag möjlighet att verka lagligt på den svenska marknaden, vilket medför en risk för att spelandet kommer att öka.

Antalet personer med spelproblem har ökat något

Enligt Folkhälsomyndigheten hade omkring 0,6 procent av befolkningen spelproblem 2018. Ytterligare omkring 0,7 procent har enligt myndigheten en förhöjd risk att drabbas av spelproblem. Det innebär att andelen med spelproblem har ökat något de senaste tio åren. Däremot har andelen med förhöjd risk för spelproblem minskat.

Det har funnits krav på konsumentskydd och spelansvar men staten har saknat kontroll över delar av marknaden

Den nya spellagen innehåller en rad krav som syftar till att ge konsumenterna ett stärkt konsumentskydd och spelföretagen ett ansvar för att motverka ett överdrivet spelande. Några av kraven är nya, till exempel begränsningarna kring användningen av bonusar. Men många av kraven fanns redan innan omregleringen, både för företag med tillstånd i Sverige och för de företag som har erbjudit spel med en maltesisk spellicens.

Samtidigt har den svenska staten haft begränsade möjligheter att kontrollera hur spelföretagen som verkar i Sverige utan svenskt tillstånd i praktiken arbetar med konsumentskyddet och med sitt spelansvar.

Marknadsföringen av spel är omfattande

Både spelföretagen med och de utan tillstånd bedrev innan omregleringen en omfattande marknadsföring riktad till svenska spelare. Under 2018 satsade spelföretagen cirka 7,4 miljarder kronor på reklam. Det är en femfaldig ökning sedan 2010.

Genom den nya spellagen får Sverige en mer omfattande reglering av hur spelföretagen får marknadsföra sina spel. Däremot reglerar inte lagen hur mycket reklam företagen får göra.

Statens intäkter från spel har planat ut de senaste åren

Statens intäkter från spel har ökat under 2000-talet, men har de senaste åren planat ut och legat på ungefär samma nivå.

Även hästsporten och allmännyttiga organisationer har haft intäkter från spel före omregleringen. De spel som de allmännyttiga organisationerna arrangerade gav 2018 intäkter på omkring 1,4 miljarder kronor till ett stort antal ideella föreningar.

Det finns ett mörkertal kring spelrelaterad brottslighet

Det är svårt att veta hur omfattande den spelrelaterade brottsligheten var innan omregleringen. Under 2018 har få personer dömts för att otillåtet ha anordnat lotterier, bedrivit vadhållning eller för matchfixning. Svenska Fotbollförbundet har identifierat 22 misstänkta fall av fixade matcher, och Svenska Spel stoppade spelandet eller utredde misstänkt fusk med spel i 44 fall. De ansvariga myndigheternas bild är att det finns ett stort mörkertal när det gäller brott som rör spel.

2.2 Statskontorets fortsatta arbete

Det tar ofta tid innan alla delar av en stor reform är på plats. Det är en erfarenhet från utvärderingar av tidigare omreglerade marknader. Ett skäl är att den förändrade marknaden behöver mogna och hitta sin form innan

det är möjligt att se vad reformen fått för resultat.⁸ Det talar för att det kommer ta ett tag innan effekterna av omregleringen visar sig. Det gäller exempelvis hur marknaden som sådan utvecklas och hur bra konsument-skyddet är.

När det gäller spelmarknaden visar erfarenheter från exempelvis Danmark, Storbritannien och Nederländerna att den utvecklar sig snabbt efter omregleringen. Marknaden stabiliseras ganska snart på en ny nivå, och antalet aktörer minskar efter att från början ha varit många.⁹

En erfarenhet av andra omregleringar är att en tidig utvärdering kan bidra med kunskap som kan peka att reformen behöver justeras. Ett syfte med vår utvärdering är att kunna bidra med just dessa kunskaper.

Grunden i vår uppföljning och utvärdering av omregleringen av spelmarknaden är de indikatorer som vi identifierade och redovisade i delrapport 1. Enligt vårt uppdrag kan vi under arbetet med utvärderingen komplettera den med ytterligare indikatorer. I arbetet med denna rapport har vi observerat även andra saker som kan påverka omregleringen, och som vi kan komma att behöva ta hänsyn till i den fortsatta utvärderingen. Dessa observationer redovisar vi sist i respektive kapitel 3 till och med 11.

⁸ Statskontoret (2012) *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (rapport 2012:10).

⁹ Lotteriinspektionen (2014) *Redovisning av regeringsuppdrag – omvärld*. Diarie-nummer 14Li24.

3 Spelmarknadens utveckling

Läget 2018

- Den svenska spelmarknaden omsatte totalt 23,4 miljarder kronor.
- Nästan 30 procent av spelandet bedrevs hos aktörer utan tillstånd i Sverige.
- Svenska Spel är den största aktören på den svenska marknaden, följt av ATG.
- Under året spelade 58 procent av befolkningen någon gång om pengar. Det är vanligare att män spelar än kvinnor.
- Andelen av befolkningen som spelar om pengar har minskat sedan början av 2000-talet, men de som spelar gör det för mer pengar.
- I genomsnitt lägger personer över 18 år drygt 1 procent av sin disponibla inkomst på spel.

Före omregleringen av spelmarknaden var det enbart staten, allmännyttiga organisationer och hästsporten som hade tillstånd att bedriva spelverksamhet i Sverige. Omregleringen innebär att förutsättningarna på marknaden förändras i grunden, eftersom ett stort antal nya kommersiella spelföretag nu börjar bedriva laglig spelverksamhet i Sverige. En del i Statskontorets uppdrag är att utvärdera hur spelmarknaden som sådan förändras efter omregleringen. Det gör vi genom att följa:

- omsättningen på spelmarknaden
- konkurrensförhållandena på spelmarknaden
- svenskarnas spelvanor
- spelservice och sysselsättning.

3.1 Förväntade effekter av omregleringen

En central utgångspunkt för regeringen med den nya spelregleringen är att spelandet inte ska öka. Men regeringen har samtidigt påpekat att det inte går att garantera att licenssystemet inte leder till att antalet spelare och spelvolymerna ökar i viss omfattning på den svenska spelmarknaden. En orsak till detta är att licenser kan ge legitimitet åt spelföretagen, och både befintliga och nya spelare därför får större förtroende för spelföretagen.¹⁰ Det finns också en risk att fler börjar spela genom att spelföretagen utvecklar nya spelformer. Det skulle exempelvis kunna handla om spel som är enklare för nya grupper av spelare att komma in i.¹¹ Den nya regleringen innehåller samtidigt krav på spelföretagen som ska motverka ett överdrivet spelande. (Mer om det i kapitel 8 som handlar om konsumentskyddet på spelmarknaden.)

3.2 Spelmarknadens omsättning och konkurrensförhållanden

Sedan början av 2000-talet har spelföretag som inte har haft tillstånd i Sverige tillhandahållit spel över internet till svenska spelare. Dessa företag har ofta varit stationerade på Malta. De har konkurrerat med de aktörer som haft tillstånd, och har alltså i praktiken utgjort en del av den svenska marknaden. Deras marknadsandel har ökat kontinuerligt, och 2018 utgjorde de nästan 30 procent av spelmarknaden. Denna utveckling var ett centralt motiv till att omreglera marknaden.

Spelmarknaden omsatte totalt 23,4 miljarder kronor 2018

Den totala omsättningen på den svenska spelmarknaden, hos aktörerna med och utan tillstånd, var 2018 cirka 23,4 miljarder kronor efter utbetalda vinster till spelarna.¹² Omsättningen visar hur stor spelmarknaden är räknat i pengar. Det kan också ses som ett mått på hur mycket spelarna totalt sett förlorar på spel.

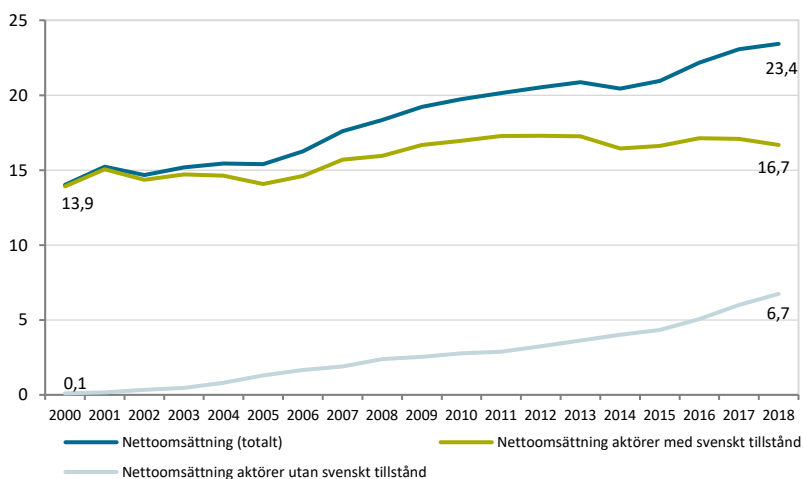
¹⁰ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82 och 284-285.

¹¹ Spellicensutredningen, *En omreglerad spelmarknad* (SOU 2017:30, del 2), s. 379.

¹² Det kan relateras till den danska spelmarknaden som 2017 omsatte runt 12 miljarder svenska kronor. År 2017 omsatte den svenska marknaden drygt 23 miljarder kronor.

Under perioden 2000 till 2018 ökade spelmarknadens omsättning med nästan 70 procent, från cirka 14 till dagens drygt 23 miljarder kronor. Aktörerna med svenskt tillstånd stod 2018 för 16,7 miljarder kronor av den totala omsättningen, och aktörerna utan svenskt tillstånd för 6,7 miljarder kronor (figur 3:1).

Figur 3:1 Den totala nettoomsättningen på spelmarknaden 2000–2018, och hur omsättningen fördelats mellan aktörer med och utan tillstånd (miljarder kronor).



Spelmarknadens storlek mäts genom företagens sammanlagda nettoomsättning. Nettoomsättning är spelföretagens omsättning efter att spelföretagen betalat ut vinster till spelarna.

Källa: Spelinspektionen.

Under perioden 2000 till 2018 ökade omsättningen hos aktörer med tillstånd med 2,8 miljarder kronor. Hos aktörerna utan tillstånd ökade omsättningen med 6,6 miljarder kronor under samma period.

Konkurrensförhållandena på spelmarknaden

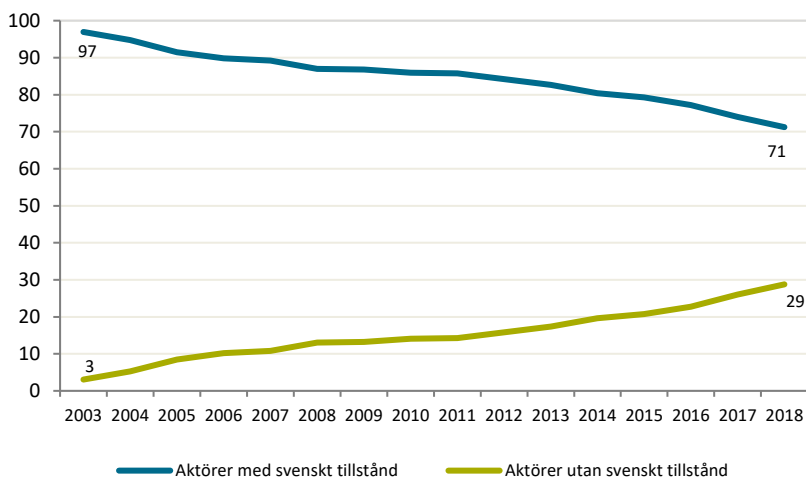
Efter omregleringen förändras konkurrensförhållandena på spelmarknaden eftersom kommersiella spelföretag kan ansöka om licens, och på så sätt lagligt bedriva och marknadsföra sina verksamheter i landet. Man kan därför vänta att marknadsandelarna ökar för aktörer som verkar lagligt på den svenska marknaden jämfört med innan omregleringen.

Aktörerna med tillstånd har tappat marknadsandelar till aktörer utan tillstånd sedan början på 2000-talet

Sedan början på 2000-talet har spelföretagen som haft tillstånd i Sverige kontinuerligt tappat marknadsandelar till spelföretagen som inte haft tillstånd. Aktörerna med svenskt tillstånd stod 2018 för 71 procent av den totala omsättningen på marknaden, och aktörerna utan tillstånd för 29 procent.¹³

Under perioden 2003–2018 har marknadsandelarna för spelföretagen utan tillstånd ökat kraftigt, från 3 till dagens 29 procent (figur 3:2).

Figur 3:2 Marknadsandelar aktörer med respektive utan svenskt tillstånd, 2003–2018 (procent).



I gruppen aktörer med svenskt tillstånd ingår AB Svenska Spel, ATG, anordnare av rikslotterier samt övriga aktörer med svenskt tillstånd, som bingoarrangörer, lokala och regionala lotterier och restaurangkasinon.

Källa: Spelinspektionen. Uppgifterna har bearbetats av Statskontoret.

¹³ Om man enbart utgår från omsättningen på spelformer som bedrivs på internet (exempelvis onlinekasino och vadhållning) var marknadsandelen hos aktörerna utan tillstånd ännu högre före omregleringen. Mer om det i kapitel 4.

Svenska Spel var störst på marknaden före omregleringen

De största av de aktörer som hade tillstånd innan omregleringen var AB Svenska Spel och ATG. Tillsammans med de allmännyttiga organisationernas spel och restaurangkasinon utgjorde de 2018 cirka 71 procent av spelmarknaden (figur 3:2).

Statligt ägda Svenska Spel var det största spelföretaget på marknaden 2018, med en marknadsandel på 37 procent och en omsättning på 8,8 miljarder kronor. År 2018 var bolagets resultat 4,5 miljarder kronor.¹⁴

ATG var det näst största spelföretaget, med en marknadsandel på 17 procent 2018, och en omsättning på knappt 4,2 miljarder kronor. ATG gav detta år en ekonomisk avkastning till ägarna Svensk Travsport och Svensk Galopp på 2,1 miljarder kronor.¹⁵

De allmännyttiga organisationernas spel hade tillsammans en marknadsandel på 16 procent 2018. De allmännyttiga spelen omsatte 3,6 miljarder kronor. Störst bland dessa var rikslotterierna Svenska Postkodlotteriet, Bingolotto, Miljonlotteriet och Kombilotteriet.¹⁶

Restaurangkasinon hade 2018 runt 1 procent av marknaden och omsatte knappt 300 miljoner kronor.

Spelföretagen utan tillstånd hade tillsammans 29 procent av den svenska spelmarknaden 2018. Några av de största företagen var Kindred Group och Betsson Nordic.

3.3 Svenskarnas spelvanor

Även om omregleringen i flera avseenden förändrar förutsättningarna på spelmarknaden så är en av regeringens utgångspunkter för den nya regleringen att spelandet inte ska öka.¹⁷ Den samlade bilden innan omreglering-

¹⁴ Svenska Spels bokslutskommuniké januari–december 2018, s. 2.

¹⁵ ATG:s bokslutskommuniké januari–december 2018, s. 1.

¹⁶ Med rikslotterier menas lotterier som anordnas i mer än ett län. Allmännyttiga organisationer anordnar även bingo och lokala och regionala lotterier.

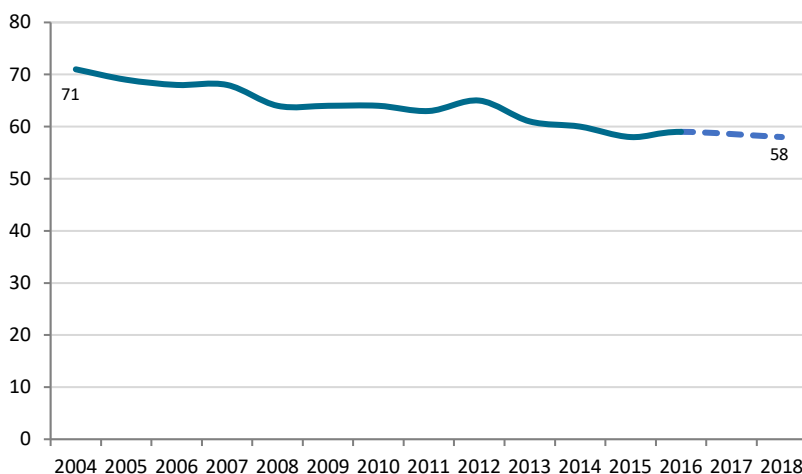
¹⁷ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82.

en är att en allt mindre andel av befolkningen spelar om pengar, men att de som spelar gör det för mer pengar.

Sex av tio svenskar har spelat om pengar det senaste året

Knappt 60 procent av svenskarna uppgav 2018 att de spelat om pengar någon gång under de senaste 12 månaderna. Andelen av befolkningen som har spelat om pengar har sjunkit över tid, från 71 procent 2004 till 58 procent 2018 (figur 3:3).

Figur 3:3 Andel av befolkningen som har spelat om pengar under de senaste 12 månaderna perioden 2004–2018 (procent).



Figuren redovisar andelen av befolkningen som säger att de någon gång under de senaste 12 månaderna köpt lotter eller satsat pengar på spel. Med spel menades i undersökningen exempelvis trisslott, bingo, kasinospel, tips, spel på hästar eller liknande samt spel om pengar över internet som poker eller vadslagning.

Källa: Nationella folkhälsoenkäten. Från 2016 genomförs undersökningen vartannat år.

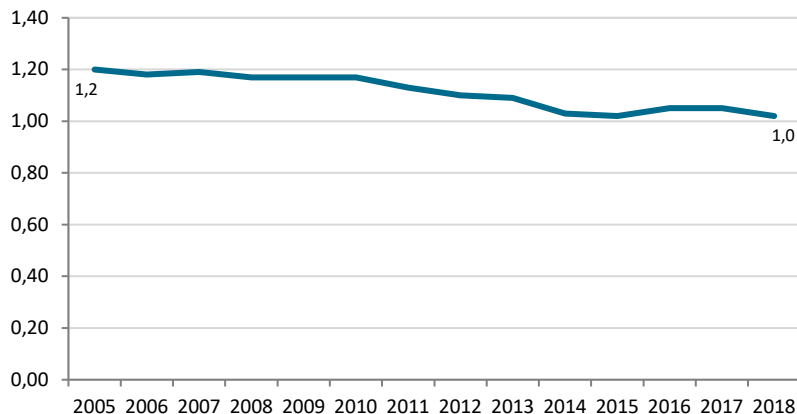
Allt färre svenskar spelar för allt mer pengar

Andelen av befolkningen som spelat om pengar har minskat med 13 procentenheter under perioden 2004–2018. Samtidigt har omsättningen på spel ökat under denna period, från 15,4 miljarder kronor till 23,4 miljarder kronor. Det motsvarar en ökning med mer än 50 procent. Detta innebär att allt färre svenskar spelar för allt mer pengar.

Svenskarna lägger i genomsnitt en procent av sin disponibla inkomst på spel

Under 2018 spelade svenskarna för i genomsnitt 2 900 kronor per vuxen person.¹⁸ Det motsvarar i genomsnitt 1 procent av en svensks disponibla inkomst. Som andel av den disponibla inkomsten har spelandet minskat i befolkningen mellan 2005 och 2018 (figur 3:4).

Figur 3:4 Andel av den genomsnittliga disponibla inkomsten som personer över 18 lägger på spel under 2005–2018 (procent).



Figuren redovisar andelen av den disponibla inkomsten som personer över 18 år i genomsnitt lägger på spel. Uppgifterna gäller det totala spelandet, det vill säga både spel hos aktörer med tillstånd och utan tillstånd, och är räknat efter att spelarna fått sina vinster.

Källa: Spelinspektionen.

En förklaring till att andelen av den disponibla inkomsten som läggs på spel har minskat under perioden 2005-2018, samtidigt som det totala spelandet har ökat (se figur 3:1), är att svenskarnas disponibla inkomst har ökat under perioden.¹⁹

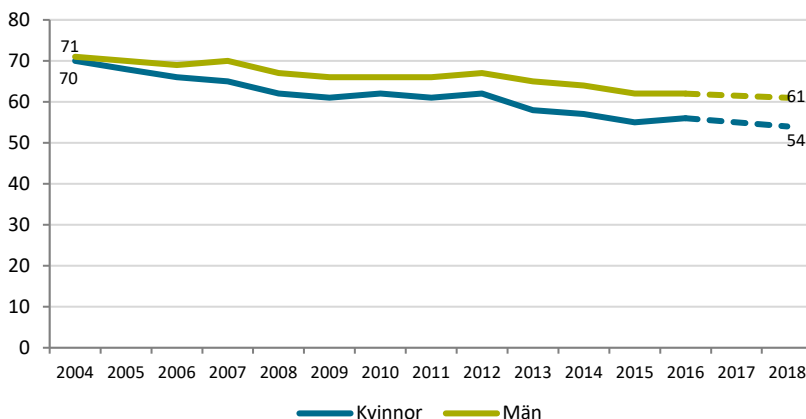
¹⁸ Siffran avser individer över 18 år och gäller hur mycket pengar svenskarna i genomsnitt förlorar på spel, alltså förlusten efter utbetalda vinster. Uppgifterna är hämtade från Spelinspektionen.

¹⁹ Mellan 2005 och 2018 ökade den totala disponibla inkomsten med 75 procent.

Män spelar oftare än kvinnor

Män spelar oftare om pengar än kvinnor. År 2018 uppgav 61 procent av männen och 54 procent av kvinnorna att de spelat om pengar de senaste 12 månaderna. Andelen kvinnor som spelar om pengar har sjunkit mer än andelen män sedan 2004 (figur 3:5).

Figur 3:5 Andel kvinnor respektive män som har spelat om pengar under de senaste 12 månaderna under 2004–2018 (procent).



Figuren redovisar andelen kvinnor respektive män som säger att de har spelat om pengar någon gång under de senaste tolv månaderna.

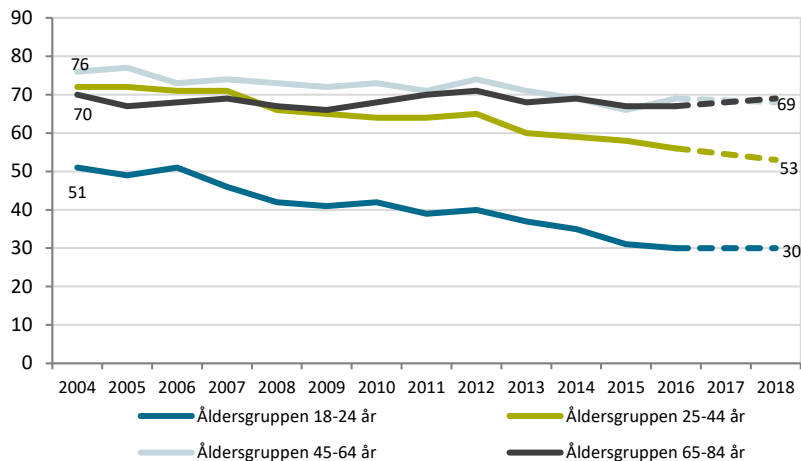
Källa: Nationella folkhälsoenkäten. Från 2016 genomförs undersökningen vartannat år.

Äldre spelar oftare än yngre

Äldre personer spelar oftare om pengar än yngre personer. Över tid har spelandet sjunkit i samtliga åldersgrupper, men betydligt mer bland yngre än bland äldre.

År 2018 svarade nästan 70 procent av svenskarna i åldersgruppen 45–64 år respektive 65–84 år att de spelat om pengar någon gång under de senaste 12 månaderna. I åldersgruppen 25–44 år svarade 53 procent att de har gjort det. I den yngsta åldersgruppen, 18–24 år, svarade 30 procent att de spelat om pengar någon gång under de senaste 12 månaderna (figur 3:6).

Figur 3:6 Åldersgrupp och spelande om pengar under de senaste 12 månaderna under 2004–2018 (procent).



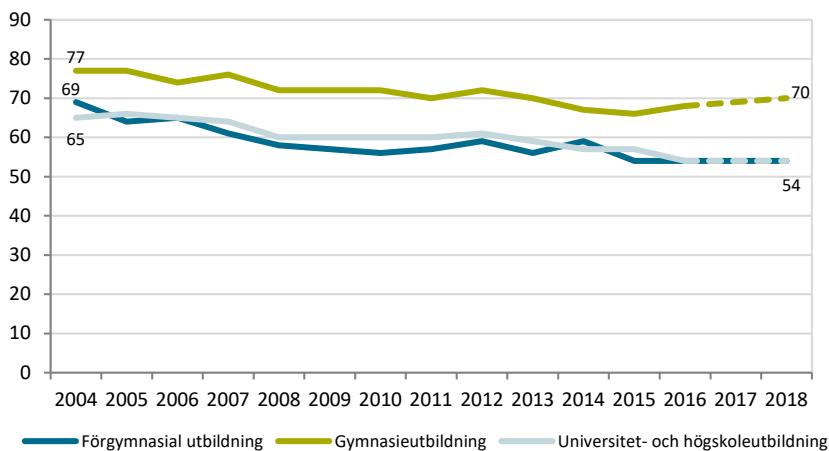
Figuren redovisar andelen av befolkningen i olika åldersgrupper som säger att de har spelat om pengar någon gång under de senaste tolv månaderna.

Källa: Nationella folkhälsoenkäten. Från 2016 genomförs undersökningen vartannat år.

Spelandet varierar mellan utbildningsnivåer

Hur ofta en individ spelar varierar mellan olika utbildningsnivåer. Bland individer med förgymnasial utbildning hade 54 procent spelat om pengar 2018. Bland individer med gymnasieutbildning var andelen 70 procent, och i gruppen med eftergymnasial utbildning 54 procent. Över tid har spelandet minskat oavsett spelarnas utbildningsnivå (figur 3:7).

Figur 3:7 Utbildningsnivå och spelandes om pengar under de senaste 12 månaderna under 2004–2018 (procent).



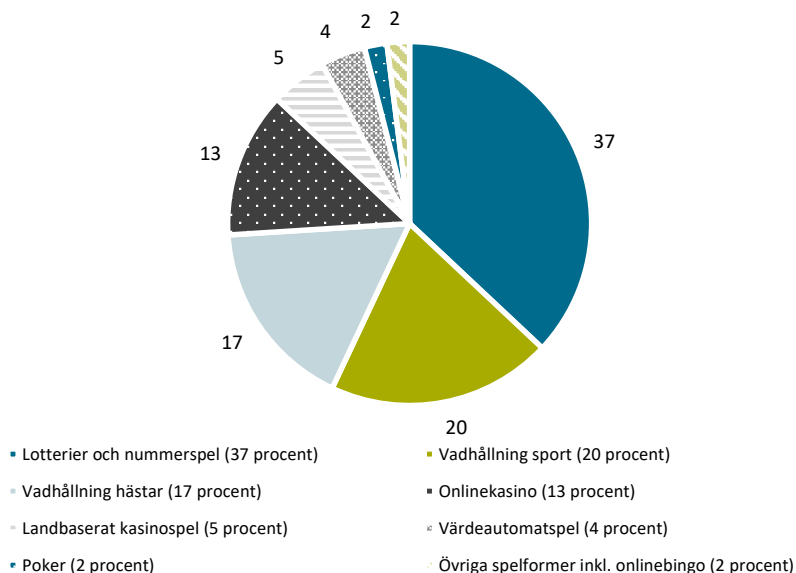
Figuren redovisar andelen som säger att de har spelat om pengar någon gång under de senaste tolv månaderna, uppdelat på utbildningsnivå.

Källa: Nationella folkhälsoenkäten. Från 2016 genomförs undersökningen vartannat år.

Lotterier och nummerspel är de populäraste spelformerna

Spel på lotterier och nummerspel var 2018 de populäraste spelformerna bland svenska spelare. Lotterier och nummerspel, som till exempel Postkodlotteriet och Lotto, stod för 37 procent av den totala omsättningen på spelmarknaden. Näst vanligaste spelformen 2018 var vadhållning på sport, som utgjorde en femtedel av spelandet. Onlinebingo stod för runt 1 procent av spelandet (figur 3:8).

Figur 3:8 Spelmarknadens totala omsättning 2018 fördelat på olika spelformer (procent).



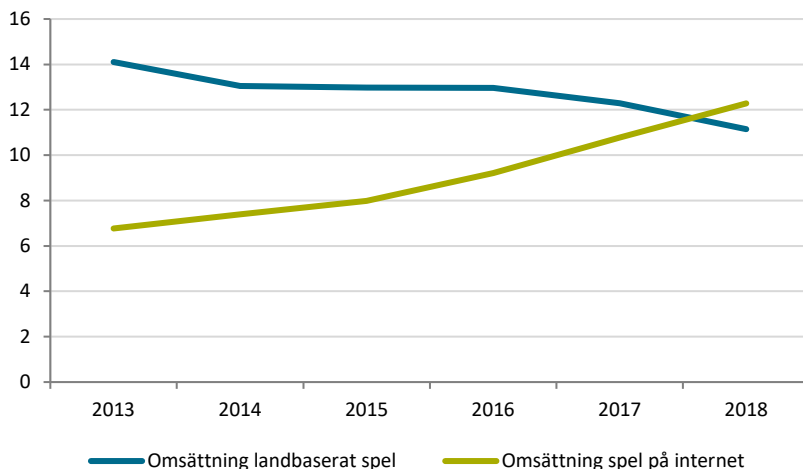
Figuren visar hur spelmarknadens totala omsättning fördelade sig mellan olika spelformer 2018. Figuren bygger alltså på omsättningen hos både aktörer med och utan tillstånd.

Källa: Spelinspektionen.

Onlinekasino var den spelform som ökade mest under 2018, följt av vadhållning på sport.²⁰ Under detta år spelade svenskarna för första gången för mer pengar på spelformer på internet än vad de gjorde på landbaserade spelformer (figur 3:9). Exempel på landbaserat spel är fysiska lotter och restaurangkasinon.

²⁰ Spelinspektionen, pressmeddelande 2019-02-20.

Figur 3:9 Omsättningen på spel på internet respektive landbaserat spel 2013–2018 (miljarder kronor).



Figuren visar omsättningen för spel på internet respektive det landbaserade spelet. Spelandet på internet gäller svenskarnas sammanlagda spelande på internet, det vill säga både hos aktörer med och utan tillstånd i Sverige. Spel på internet gäller exempelvis onlinekasinon, onlinevadhållning och onlinepoker. Landbaserat spel gäller exempelvis fysiska lotter, landbaserade kasinon och värdeautomater som Vegas-maskiner.

Källa: Spelinspektionen.

3.4 Spelservice och sysselsättning

Ett spelombud tillhandahåller spel till spelkonsumenterna på uppdrag av ett spelföretag. Den nya regleringen innebär att samtliga företag med licens kan ha spelombud. Det kan påverka spelservicen i landet.

Omregleringen kan också påverka sysselsättningen i Sverige, till exempel om de spelföretagen som tidigare bedrivit sin verksamhet från utlandet nu anställer personal i Sverige. Sysselsättningen kan också påverkas av att Svenska Spel och ATG ökar eller minskar antalet anställda för att anpassa verksamheten till den nya marknadssituationen.

Det fanns totalt nästan 2 500 spelombud i Sverige 2018

Ungefär 70 procent av svenskarna som spelade om pengar 2018 hade vid minst ett tillfälle spelat hos ett spelombud eller i en spelbutik. Det gällde till exempel vadhållning på hästar och fotboll eller genom att köpa lotter.²¹

År 2018 fanns det totalt nästan 2 500 spelombud och spelbutiker i landet. Dessa var ofta ombud åt mer än ett spelföretag. Svenska Spel hade 2 267 spelombud. ATG hade 2018 närmare 2 000 ombud. Vi bedömer att ungefär 1 800 var ombud åt både Svenska Spel och ATG.

Fram till omregleringen hade Svenska Spel i uppdrag att sträva efter att servicen var väl utbyggd i såväl storstäder som i glesbygden. Bolaget utförde detta uppdrag bland annat genom att ha spelombud över hela landet. Runt 200 av Svenska Spels spelombud 2018 fanns i glesbygd. Svenska Spel har efter omregleringen inte längre kvar kravet att ha en utbyggd service i både storstäder och i glesbygden.

Svenska Spel och ATG hade 2018 tillsammans 2 070 anställda

I slutet på 2018 hade Svenska Spel nästan 1 700 anställda i Sverige, och ATG cirka 370 anställda. Cherry Spelglädje AB, som driver de flesta av landets restaurangkasinon, hade nästan 180 anställda i Sverige.²²

3.5 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel, till exempel marknadens omsättning och svenskarnas spelvanor. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi bedömer är särskilt relevanta. I uppföljningen av spelmarknadens utveckling ser vi preliminärt två frågor som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

²¹ Folkhälsmyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2018.

²² Uppgifter från AB Svenska Spel, ATG respektive Cherry Spelglädje AB.

Utvecklingen på spelmarknadens tre delmarknader

Efter omregleringen öppnas delar av spelmarknaden för konkurrens. Det innebär att spelföretag som har en licens kan bedriva laglig spelverksamhet i Sverige.

Den omreglerade marknaden kan delas in i tre delmarknader:

- en konkurrensutsatt delmarknad öppen för samtliga spelföretag med licens, som i första hand omfattar onlinespel och vadhållning
- en delmarknad som bara allmännyttiga organisationer får verka på, som i första hand omfattar lotterier och landbaserad bingo
- en delmarknad som bara staten får verka på, som i första hand omfattar spel på fysiska kasinon och spel på värdeautomater.

Det har inte varit relevant att beskriva spelmarknaden före omregleringen utifrån denna indelning, eftersom bara staten och allmännyttiga organisationer fick verka på marknaden då. Men fortsättningsvis kommer vi analysera hur de olika delmarknaderna utvecklas, till exempel när det gäller omsättningen. Det kan ge oss en fördjupad kunskap om hur marknaden förändras efter omregleringen. Det kan exempelvis vara så att spelandet på spelformer som bara staten eller allmännyttiga organisationer får erbjuda utvecklas på ett annat sätt än marknaden som helhet.

Konsolidering och nyetablering på spelmarknaden

Omregleringen innebär inte bara att spelregleringen förändras och att nya spelföretag får möjlighet att bedriva laglig spelverksamhet i Sverige. Den kan också komma att medföra att spelföretag köper andra spelföretag. En sådan utveckling skulle förändra konkurrensförhållandena och marknadsandelarna på marknaden. Redan inför omregleringen genomfördes flera sådana företagsköp. När det gäller till exempel apoteksmarknaden inträffade detta relativt snart efter att den marknaden omreglerades när större apoteksaktörer köpte mindre aktörer.²³

²³ Nya apoteksmarknadsutredningen, *Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden* (SOU 2017:15), s. 116–119.

En närliggande fråga som vi också kan komma att följa är om de finns några betydande strukturella hinder för nya spelföretag att etablera sig, eller om det finns särskilda utmaningar för små spelaktörer på marknaden.

4 Kanaliseringen på spelmarknaden

Läget 2018

- Kanaliseringsgraden på den svenska spelmarknaden var cirka 47 procent. Målet efter omregleringen är en kanaliseringsgrad på minst 90 procent.
- Kanaliseringsgraden har sjunkit sedan början av 2000-talet. År 2006 var den 75 procent.

Sedan början på 2000-talet har de spelföretag som har haft tillstånd i Sverige kontinuerligt tappat marknadsandelar till spelföretag som inte har något tillstånd. Ett centralt motiv för att omreglera spelmarknaden är att staten ska få kontroll över spelandet som sker hos dessa företag. Genom ett licenssystem vill regeringen styra – eller kanalisera – detta spelande till att bli lagligt och en del av det reglerade systemet. Vi utvärderar kanaliseringen på den omreglerade marknaden genom att följa:

- kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta delen av marknaden
- särdrag hos de spelföretag som inte har någon licens.²⁴

4.1 Förväntade effekter av omregleringen

Den omreglerade spelmarknaden kan delas in i tre delmarknader:

- a) en konkurrensutsatt delmarknad som är öppen för samtliga spelföretag med licens, som främst omfattar onlinespel och vadhållning
- b) en delmarknad som bara allmännyttiga organisationer får verka på, som i första hand omfattar lotterier och landbaserad bingo

²⁴ Denna indikator är relevant först efter omregleringen och berörs därför inte i den här delrapporten.

- c) en delmarknad som bara staten får verka på, som i första hand omfattar spel på fysiska kasinon och spel på värdeautomater.

Spelformer som bedrivs eller kan bedrivas på internet är huvuddelen av den konkurrensutsatta delmarknaden (delmarknad a.). Exempel på sådana spelformer är onlinekasino, onlinebingo, vadhållning på sport och vadhållning på hästar.

Målet är att minst 90 procent av spelandet på den konkurrensutsatta delmarknaden ska ske hos spelföretag som har licens i Sverige.²⁵ För att uppnå detta mål behöver spelandet hos aktörer med licens öka jämfört med det spelande som före omregleringen skedde hos aktörerna med tillstånd. En faktor som påverkar spelföretagens intresse för att ansöka om licens är storleken på punktskatten på spel. Regeringen anser att en skatt på 18 procent av spelföretagens behållning är en väl avvägd nivå som uppfyller kraven på kanaliseringen.²⁶

4.2 Kanaliseringsgraden

Vi kommer att följa kanaliseringen på den omreglerade spelmarknaden genom att beräkna *kanaliseringsgraden*. Kanaliseringsgraden visar hur stor andel av den totala omsättningen på den konkurrensutsatta delmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige.

Kanaliseringsgraden var 47 procent 2018

Före omregleringen var det endast Svenska Spel och ATG som hade tillstånd i Sverige att bedriva kommersiellt onlinespel och vadhållning.²⁷ Kanaliseringsgraden var därför inte relevant för att beskriva och analysera den svenska spelmarknaden innan omregleringen.

²⁵ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 285 samt *En omreglerad spelmarknad* (SOU 2017:30, del 1), s. 25.

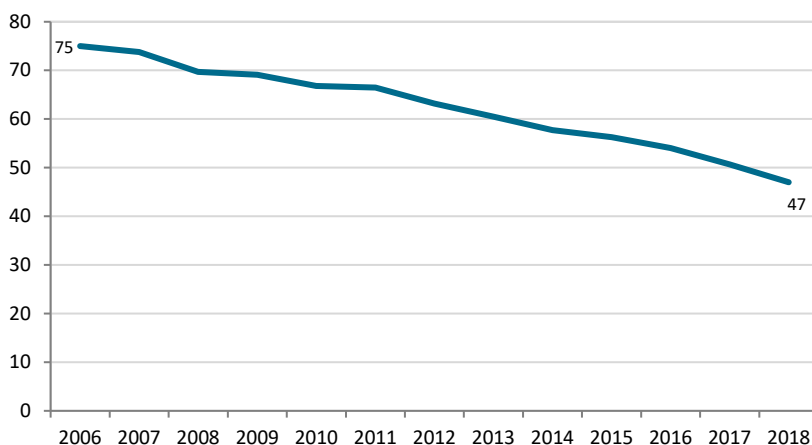
²⁶ Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 258 och 285.

²⁷ Svenska Spel bedrev onlinebingo, onlinepoker och vadhållning, medan ATG bedrev vadhållning. De allmännyttiga organisationernas bingo på internet räknades som ett nummerspel i lotterilagens mening.

För att vi ska kunna följa kanaliseringsgraden över tid har vi gjort en ”fiktiv” beräkning av hur stor kanaliseringsgraden var före omregleringen. År 2018 bedrevs 47 procent av svenskarnas kommersiella onlinespel och vadhållning hos aktörer med tillstånd, det vill säga hos Svenska Spel och ATG. Det innebär att kanaliseringsgraden 2018 var 47 procent.

Kanaliseringsgraden har sjunkit sedan början av 2000-talet.²⁸ Under perioden 2006 till 2018 har kanaliseringsgraden minskat från 75 till 47 procent (figur 4:1).

Figur 4:1 Kanaliseringsgraden på den svenska spelmarknaden innan omregleringen (procent).



Kanaliseringsgraden har beräknats på det sätt som vi kommer att beräkna den efter omregleringen. Kanaliseringsgraden mäter andelen av nettoomsättningen på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige, se delmarknad a i avsnitt 4.1. Till den konkurrensutsatta delmarknaden räknar vi kommersiellt onlinespel (t.ex. onlinekasino och onlinebingo) och vadhållning (t.ex. vadhållning på sport och hästar). Landbaserat kommersiellt spel (t.ex. restaurangkasinon), spel på fartyg i internationell trafik samt spel som är förbehållet staten och allmännyttiga organisationer ingår inte i beräkningen.

Källa: Spelinspektionen.

²⁸ Uppgift från Spelinspektionen.

4.3 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi bedömer är särskilt relevanta. I uppföljningen av kanaliseringen ser vi preliminärt en fråga som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

Kanaliseringsgraden är inte statisk utan påverkas av spelarnas och spelföretagens beteenden

I mars 2019 hade över 70 spelföretag fått licens i Sverige. Spelinspektionen bedömer att de största spelföretagen som tillhandahöll spel i Sverige utan tillstånd innan omregleringen, har ansökt om och fått licens. Detta talar för att kanaliseringsgraden kan komma att bli hög.

Men det är viktigt att vara medveten om att även om kanaliseringsgraden initialt blir hög och utvecklas positivt så finns det en risk för att den kommer att minska på längre sikt. Det kan ske om spelare som tidigare spelat hos spelföretag med licens i stället börjar spela hos företag utan licens, eller att nya spelare väljer att spela hos aktörer utan licens. Kanaliseringsgraden minskar även om aktörer som i dag har licens, i framtiden blir av med sina licenser eller själva väljer att inte förnya dem när de går ut. Av dessa skäl kan det bli aktuellt att närmare följa hur spelföretagens och spelarnas beteenden förändras på längre sikt.

5 Statens intäkter från spel

Läget 2018

- Statens samlade intäkter från spel var 6 miljarder kronor.
- Intäkterna har ökat med drygt 20 procent sedan början på 2000-talet, men under de senaste fem åren har intäkterna planat ut kring drygt 6 miljarder kronor.
- Intäkterna från punktskatt på spel var cirka 1,5 miljarder kronor.
- Intäkterna från utdelning från AB Svenska Spel var cirka 4,5 miljarder kronor.
- Intäkterna från bolagsskatt från spelföretag uppskattas till 14 miljoner kronor.

Den nya spelregleringen är utformad för att bevara förutsättningarna för att finansiera statens verksamhet i så hög utsträckning som möjligt. Statens huvudsakliga intäktskällor från spel är desamma efter omregleringen som de var före omregleringen. De är punktskatt på spel, utdelning från statens spelföretag AB Svenska Spel och bolagsskatt från spelföretag. Ett motiv för omregleringen är att de spelföretag som tidigare tillhandahållit spel i Sverige utan att betala skatt ska ansöka om licens och börja betala skatt.²⁹ Vi utvärderar statens intäkter från spel genom att följa:

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

²⁹ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 285.

5.1 Förväntade effekter av omregleringen

I samband med omregleringen infördes en ny punktskatt på spel som kallas för spelskatt.³⁰ Skatten ska betalas av alla spelföretag som har licens i Sverige med undantag för spel som är förbehållet allmännyttiga ändamål. Detta innebär att betydligt fler spelföretag än tidigare kommer att betala punktskatt på spel. Dessutom ska Svenska Spel och ATG börja betala bolagsskatt på spelverksamheten.

En konsekvens av omregleringen när Svenska Spel börjar betala punktskatt på spel och bolagsskatt är att bolagets vinst och utdelning till staten kommer att minska. Regeringen bedömer att statens intäkter från Svenska Spel totalt sett kommer att vara oförändrade, medan ATG förväntas betala mindre i skatt än vad bolaget gjorde före omregleringen. Intäkterna från punktskatt från de nya spelföretagen beräknas bli nästan 700 miljoner kronor per år, om kanaliseringsgraden är 90 procent.³¹

Regeringen bedömer sammantaget att statens samlade intäkter från spel blir åtminstone lika höga efter omregleringen som de var före omregleringen.³²

5.2 Statens samlade intäkter från spel

Statens totala intäkter från spel var cirka 6 miljarder kronor under 2018. I intäkterna ingår punktskatt på spel, utdelning från Svenska Spel och bolagsskatt från spelföretag.

Mellan 2000 och 2018 ökade statens samlade intäkter från 4,9 till 6,0 miljarder kronor, vilket är en ökning med 23 procent. Under samma period ökade spelmarknadens totala omsättning med nästan 70 procent (se figur 3:1).

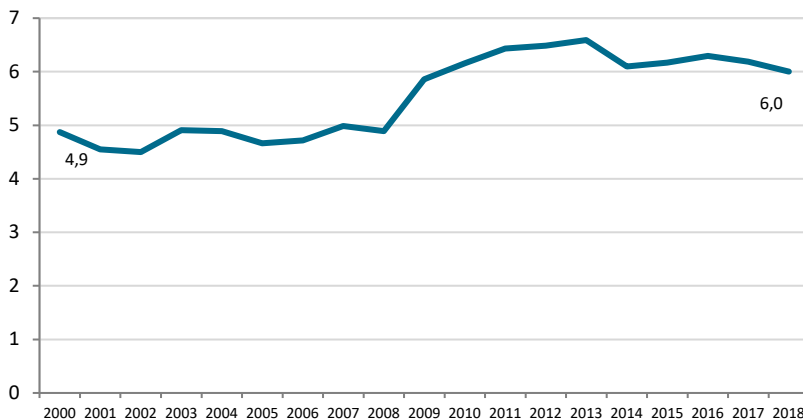
³⁰ Spelskatten tas ut med 18 procent på ett spelföretags behållning. Behållningen är skillnaden mellan de sammanlagda insatserna som spelföretaget tagit emot och de sammanlagda utbetalningarna som spelföretaget betalat ut.

³¹ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 285–286.

³² *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 287.

Under de senaste åren (2014–2018) har staten intäkter från spel planat ut kring drygt 6 miljarder kronor (figur 5:1).

Figur 5:1 Statens samlade intäkter från spel 2000–2018 (miljarder kronor).



Figuren redovisar statens samlade intäkter från spel, det vill säga punktskatt på spel, utdelning från Svenska Spel och bolagsskatt från spelföretag.

Källa: Statens årsredovisning, Skatteverket och AB Svenska Spel.

Statens samlade intäkter från spel följer i hög grad hur utdelningen från Svenska Spel har förändrats. Bolagets utdelning beskrivs i avsnitt 5.4.

5.3 Intäkter från punktskatt från spel

Före omregleringen fanns det två olika punktskatter på spel som betalades av ATG respektive av restaurangkasinon.³³ Svenska Spel och de allmännyttiga organisationerna var befriade från punktskatt på spel.

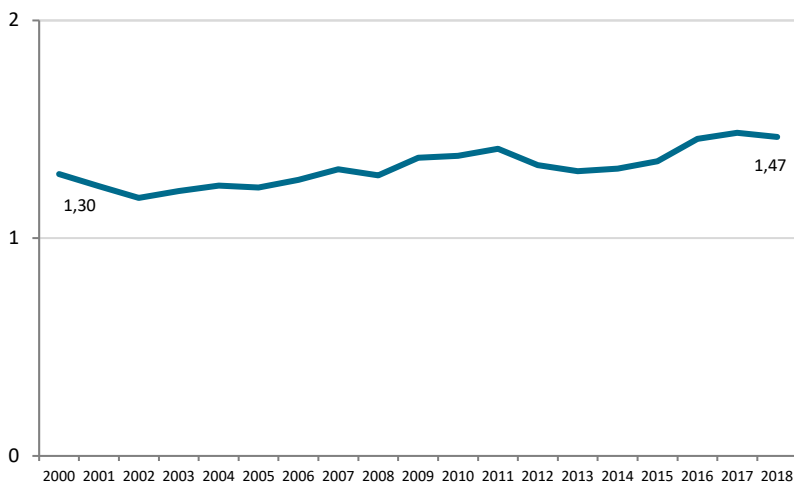
Intäkterna från punktskatter på spel var nästan 1,5 miljarder kronor 2018

Statens intäkter från punktskatt på spel var nästan 1,5 miljarder kronor under 2018 (figur 5:2). Nästan hela punktskatten på spel betalades av

³³ Punktskatt är en extra indirekt skatt som läggs till på enskilda varor eller varugrupper. Punktskatter införs bl.a. för att öka statens inkomster och för att styra konsumtionen i en för staten önskvärd riktning. Exempel på detta i Sverige är punktskatt på tobak, alkohol och spel.

ATG. Intäkterna från restaurangkasinon har under 2000-talet endast utgjort 1 till 3 procent av intäkterna.

Figur 5:2 Statens intäkter från punktskatt på spel 2000–2018 (miljarder kronor).



Figuren redovisar statens intäkter från punktskatt på spel innan omregleringen, det vill säga lotteriskatt som betalades av ATG och skatt på spelbord som betalades av restaurangkasinon.

Källa: Skatteverket.

5.4 Intäkter från utdelning från Svenska Spel

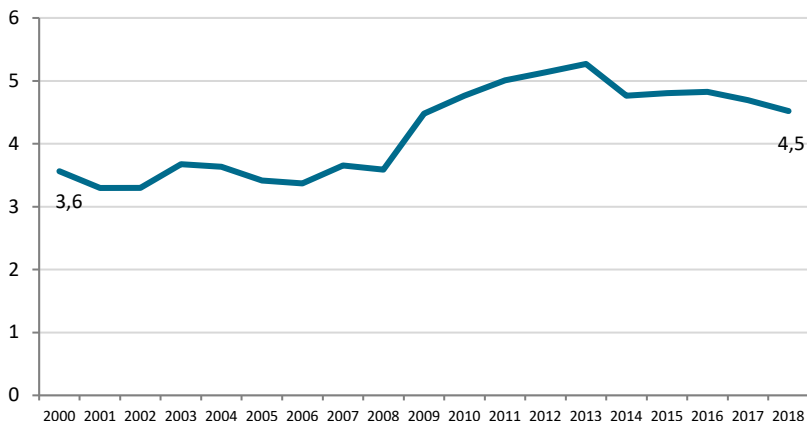
AB Svenska Spel betalar in överskottet från sin verksamhet i aktieutdelning till ägaren staten. Storleken på utdelningen har genom åren tydligt följt bolagets omsättning.³⁴

Svenska Spels utdelning för 2018 var nästan 4,5 miljarder kronor.³⁵ Mellan 2000 och 2018 ökade utdelningen från nästan 3,6 miljarder kronor till 4,5 miljarder kronor, vilket är en ökning med 27 procent (figur 5:3).

³⁴ Utöver utdelning till staten betalade Svenska Spel tidigare även ut medel till Ungdomsstyrelsen (till och med 2008) och Riksidrottsförbundet (till och med 2009).

³⁵ Svenska Spel (2019). *Årsredovisning 2018*, s. 61. Uppgiften gäller bolagets förslag till vinstdisposition.

Figur 5:3 Utdelningen av överskott från Svenska Spel 2000–2018 (miljarder kronor).



Figuren redovisar överskottet från Svenska Spel som delats ut till ägaren staten. Uppgiften för 2018 gäller bolagets förslag till vinstdisposition, och inte den faktiska utdelningen. Utdelningen hade inte beslutats när Statskontoret lämnade denna rapport.

Källa: AB Svenska Spel.

Under 2018 har Svenska Spel arbetat med att omstrukturera verksamheten inför omregleringen.³⁶ Svenska Spels kostnader för detta uppgick 2018 till drygt 100 miljoner kronor. Det förklarar delvis varför bolagets resultat försämrades jämfört med 2017.³⁷

5.5 Intäkter från bolagsskatt för spelföretag

Svenska juridiska personer är skyldiga att betala bolagsskatt för inkomster i Sverige och utomlands. Svenska Spel, ATG och allmännyttiga organisationer har före omregleringen varit undantagna från att betala bolagsskatt från spelverksamhet. Statens intäkter från bolagsskatt från spelföretag var därför små, och kom huvudsakligen från företag som bedrev restaurang-

³⁶ Svenska Spel har bland annat behövt anpassa sin organisation till spellagens krav på att den konkurrensutsatta verksamheten måste bedrivas i ett annat bolag än den verksamhet som bedrivs med ensamrätt.

³⁷ Svenska Spels bokslutskommuniké januari–december 2018, s. 9.

kasinon. Intäkterna var runt 14 miljoner kronor per år åren före omregleringen.³⁸

5.6 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel, till exempel intäkterna från punktskatt på spel. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi uppfattar som särskilt relevanta. I uppföljningen av statens intäkter från spel ser vi preliminärt en fråga som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

Förändrade förutsättningar för Svenska spel kan påverka statens intäkter

De strukturella förutsättningarna för Svenska Spel förändras på flera sätt i samband med omregleringen. Det kan påverka statens intäkter från bolaget på både kort och lång sikt. Det finns flera exempel på faktiska eller tänkbara förändrade förutsättningar för Svenska Spel vid omregleringen:

- Svenska Spel ska börja betala punktskatt på spel och bolagsskatt, vilket försämrar bolagets resultat och utdelning till staten.
- Den konkurrensutsatta delen av Svenska Spel har separerats från monopoldelen, vilket kan göra det dyrare att driva verksamheten.
- Ökad konkurrens leder till att Svenska Spel höjer vinståterbetalningen på konkurrensutsatta spelformer, vilket kan påverka bolagets resultat.

³⁸ Detta är en bedömning som bygger på *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 286.

6 Kostnader för statliga myndigheter

Läget 2018

- Endast ett fåtal myndigheter har haft kostnader som kan kopplas till omregleringen av spelmarknaden.
- Totalt uppgick myndigheternas kostnader som kan kopplas till omregleringen till knappt 22 miljoner kronor, varav 16 miljoner var för Lotteriinspektionens verksamhet.

Omregleringen av spelmarknaden medför att flera statliga myndigheter får nya eller förändrade uppdrag i frågor om spel. Detta kan komma att förändra dessa myndigheters kostnader för att styra och reglera spelmarknaden. Vi utvärderar detta genom att följa:

- kostnadsutvecklingen för myndigheter till följd av omregleringen.

6.1 Förväntade effekter av omregleringen

Spellicensutredningen pekar i sin konsekvensanalys på att flera myndigheter kan få ökade kostnader till följd av nya eller förändrade uppgifter i samband med omregleringen. Utredningen ser att detta främst gäller Lotteriinspektionen, Skatteverket och Konsumentverket.³⁹

6.2 Ett fåtal myndigheter har fått ökade kostnader

Ett fåtal myndigheter har fått ökade kostnader under 2018 till följd av arbetet inför omregleringen. Merparten av de myndigheter som berörs av

³⁹ Spellicensutredningen (SOU 2017:30), del 2, s. 339ff.

omregleringen bedömer däremot att omregleringen inte kommer att öka deras kostnader. De uppger att om kostnaderna ökar kommer de att kunna täcka dem inom ramen för sina befintliga anslag. Spellicensutredningen redovisar en liknande bild i sin konsekvensutredning.⁴⁰

Totalt uppgår myndigheternas kostnader 2018 inför arbetet med omregleringen till knappt 22 miljoner kronor.

Det är främst Lotteriinspektionens kostnader som ökat

Lotteriinspektionen påbörjade under 2018 arbetet med att förbereda inför omregleringen. Under detta år ökade myndighetens kostnader med 16 miljoner kronor. Detta beror i första hand på kostnader för it-investeringar och it-utveckling, investeringar i lokaler, utveckling av processer för att handlägga ärenden, att ta fram allmänna råd och föreskrifter samt informationskampanjer och omvärldsbevakning. Myndigheten har också tagit fram en ny grafisk profil i samband med namnbytet till Spelinspektionen.

Myndighetens ökade kostnader täcks genom att förvaltningsanslaget har ökat med 19 miljoner kronor för 2018, men också av ökade avgiftsintäkter för bland annat licensansökningar. Avgiftsintäkterna har under 2018 ökat från 30 till 60 miljoner kronor.⁴¹

Även Konsumentverket och Skatteverket har fått ökade kostnader

Konsumentverket fick i juni 2018 ett särskilt uppdrag att hämta in kunskap för att stärka myndighetens tillsyn av marknadsföringen på spelmarknaden.⁴² Myndigheten fick 0,5 miljoner kronor från för att genomföra detta uppdrag.

Även Skatteverkets kostnader har ökat till följd av omregleringen. Myndigheten har under 2018 arbetat med att utveckla it-system och handläggningsrutiner. Kostnaderna för detta var cirka 1,3 miljoner kronor.

⁴⁰ *Spellicensutredningen* (SOU 2017:30), del 2, s. 339ff.

⁴¹ Svar på Statskontorets förfrågan till myndigheten om kostnader i samband med omregleringen.

⁴² Konsumentverkets årsredovisning 2018, s. 66.

Skatteverket uppger att dessa kostnader ryms inom ramen för myndighetens anslag.⁴³

Tabell 5:1 Myndigheters kostnader 2018 inför omregleringen av spelmarknaden (miljoner kronor).

Myndighet	Kostnader	Kommentar
Domstolsverket	Oförändrade	
Åklagarmyndigheten	Oförändrade	
Polismyndigheten	Oförändrade	
Brottsförebygganderådet	Oförändrade	
Socialstyrelsen	Oförändrade	
Folkhälsomyndigheten	2,1 miljoner	
Skatteverket	1,3 miljoner	
Kronofogdemyndigheten	Oförändrade	
Lotteriinspektionen	15,9 miljoner	
Konsumentverket ¹	0,5 miljoner	Kostnaden gäller uppdraget att öka kunskapen om spelmarknaden för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Särskilda medel följde med uppdraget.
Konkurrensverket	Oförändrade	
Kriminalvården	Oförändrade	
Statskontoret	1,35 miljoner	Kostnaderna gäller utredningsarbete.
Kommittéväsendet	0,46 miljoner	Kostnaderna gäller utredningsarbete.
Länsstyrelserna	0,05 miljoner	Kostnaderna gäller ärendehandläggning.
Totalt	21,7 miljoner	

I tabellen redovisas myndigheternas bedömningar av eventuella kostnader inför att spelmarknaden omregleras.

1) Konsumentverkets uppdrag Regeringsbeslut 2018-05-24, Fi2018/02138/KO.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter om kostnader i inför omregleringen av spelmarknaden. Uppgifter insamlade i januari 2019.

⁴³ Uppgifter via e-post från myndigheten.

6.3 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi bedömer relevanta. I uppföljningen av statliga myndigheters kostnader ser vi preliminärt en fråga som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

Annan lagstiftning kan öka kostnaderna för de statliga myndigheterna

Den 1 januari 2018, ett år innan omregleringen av spelmarknaden, skrevs spelmissbruk in i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Det innebär att kommuner och landsting ska förebygga spelproblem och erbjuda stöd och behandling till personer som har allvarliga problem med spel om pengar.

Lagändringarna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen är inte en del av Statskontorets utvärdering. Men denna förändring ställer nya krav på det arbete som kommunerna och landstingen bedriver. Samtidigt har Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och länsstyrelserna fått uppdrag att på olika sätt stödja och samordna det lokala och regionala arbetet. Det kan leda till att statliga myndigheters kostnader som kan kopplas till spel ökar, eftersom de får nya uppgifter, trots att de inte är kopplade direkt till spelregleringen.

7 Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

Läget 2018

- Allmännyttiga organisationer hade intäkter från spel på drygt 1,4 miljarder kronor.
- Idrottsförbunden hade intäkter på drygt 100 miljoner kronor från sponsring av spelföretag.

Den nya spelregleringen är utformad för att bevara förutsättningarna för att finansiera allmännyttiga ändamål i så hög utsträckning som möjligt. Allmännyttiga organisationer är ideella föreningar och trossamfund som främjar ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det handlar på spelmarknaden bland annat om idrotts-, nykterhets- och arbetarrörelsen. Vi utvärderar de allmännyttiga organisationernas finansiering från spel genom att följa:

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

7.1 Förväntade effekter av omregleringen

De centrala villkoren för allmännyttiga organisationers spel är oförändrade efter omregleringen. Allmännyttiga organisationer kommer fortfarande att ha en lagstadgad ensamrätt att anordna landbaserad bingo och delar rätten att anordna lotterier med staten. De allmännyttiga spelen är fortsatt befriade från att betala skatt.

Men de allmännyttiga organisationernas intäkter kan ändå påverkas genom omregleringen av flera skäl:

- onlinebingo öppnas för konkurrens

- bingohallarnas intäkter från värdeautomater (Vegas-maskiner) minskar när Svenska Spel måste betala skatt på dessa automater
- nya krav på ackreditering av systemen bakom spelen kan medföra ökade kostnader.

Andra faktorer som kan påverka intäkterna är den ökande konkurrensen på marknaden från andra spelformer och nya lagliga spelföretag.

De allmännyttiga organisationernas lotterier och bingo blir inte del av det nya licenssystemet omedelbart. Det beror på att de har tillstånd i enlighet med den tidigare lotterilagen som löper över 2019 och i många fall längre än så. Det medför en viss fördröjning innan effekterna av omregleringen märks fullt ut.

För idrottsrörelsen kan omregleringen innebära ökade sponsorintäkter, eftersom fler spelföretag får rätt att marknadsföra sig i Sverige.

7.2 Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

De allmännyttiga organisationernas spel omsatte under 2018 drygt 3,6 miljarder kronor. Omkring 3,3 miljarder kronor gällde så kallade rikslotterier. Exempel på rikslotterier är Postkodlotteriet, Bingolotto och Miljonlotteriet.

De allmännyttiga organisationernas bingospel omsatte under 2018 omkring 280 miljoner kronor. I detta ingår spel i bingohallar och annan landbaserad bingo.⁴⁴

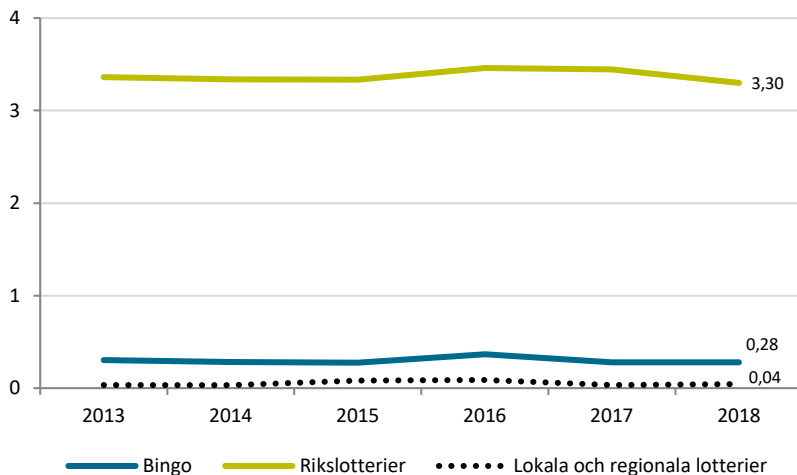
Allmännyttiga organisationer anordnar även vissa lokala och regionala lotterier, men de har en mycket liten omsättning. De omsatte drygt 40 miljoner kronor under 2018.⁴⁵

⁴⁴ De allmännyttiga organisationernas bingo på internet räknas här till rikslotterier och inte till bingo. Det beror på att deras bingo på internet har räknats som ett nummerspel i lotterilagens mening.

⁴⁵ Uppgifterna om omsättningen för bingo och lokala och regionala lotterier har Spelinspektionen samlat in från länsstyrelserna. Men i detta underlag finns ett visst bortfall, vilket Spelinspektionen har försökt kompensera för genom uppskattningar.

Överlag är förändringarna i omsättning små under de senaste fem åren (figur 7:1).

Figur 7:1 De allmännyttiga spelens omsättning 2013–2018 (miljarder kronor).



Figuren redovisar de allmännyttiga spelens nettoomsättning.

Källa: Spelinspektionen.

Allmännyttiga organisationer hade intäkter från spel på drygt 1,4 miljarder kronor under 2018

De allmännyttiga spelen hade ett sammantaget överskott på drygt 1,4 miljarder kronor 2018.⁴⁶ Detta överskott fördelades till organisationerna bakom spelen.⁴⁷ De allmännyttiga organisationernas intäkter från spel kommer framför allt från rikslotterier, som gav nästan 1,4 miljarder kronor. Bingohallarna drog in omkring 50 miljoner kronor till föreningslivet.

⁴⁶ Uppgifterna gäller rikslotterierna och de bingohallar som är medlemmar i Svebico. Det innebär att övrig bingo samt regionala och lokala lotterier inte är inräknade.

⁴⁷ I många fall är det fristående serviceföretag som sköter lotterierna och bingo på uppdrag av de allmännyttiga organisationerna. Serviceföretagen kan ha del av överskottet från lotterierna, men vår redovisning gäller det överskott som kommer de allmännyttiga organisationerna till del.

De allmännyttiga organisationernas intäkter från spel var nästan 1,6 miljarder kronor under 2017. Intäkterna minskade därmed under 2018, framför allt eftersom Postkodlotteriets överskott minskade med omkring 150 miljoner kronor.

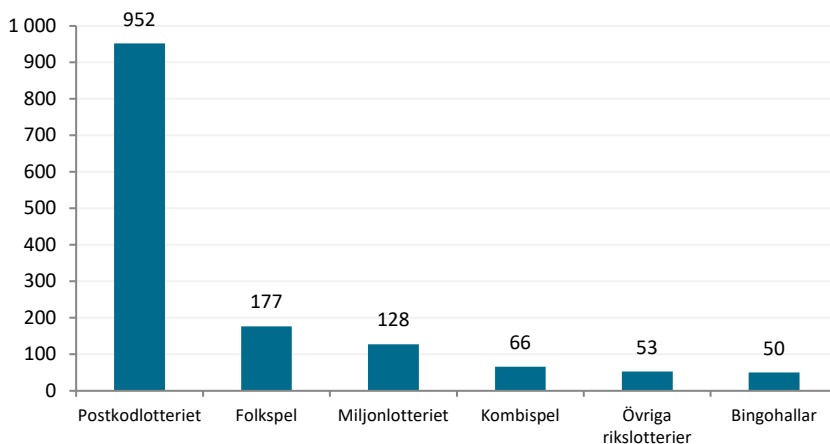
Men trenden faller inte entydigt över tid. De allmännyttiga organisationernas intäkter från spel steg något mellan 2015 och 2017, även om förändringarna var relativt små.⁴⁸

Postkodlotteriet gav störst intäkter

Svenska Postkodföreningen anordnar Postkodlotteriet är det största bland de allmännyttiga organisationernas spel. Postkodlotteriet stod för mer än två tredjedelar av de allmännyttiga organisationernas intäkter från spel under 2018 (figur 7:2).

⁴⁸ Spellicensutredningens sammanställning visar att de allmännyttiga organisationernas intäkter från rikslotterier var 1 473 miljoner kronor 2015. Se SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad*. Del 1, s. 424. Intäkterna från bingohallarna var enligt underlag från Svecico till Statskontoret 76 miljoner samma år.

Figur 7:2 Intäkter från allmännyttiga organisationers spel 2018 (miljoner kronor).



Figuren visar hur stora intäkter de största allmännyttiga spelen gav till föreningslivet. Uppgifterna för Miljonlotteriet gäller 2017.

Källa: Spelinspektionen och Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation (Svebico).

Andra stora aktörer på marknaden är

- Folkspel, som har ett sjuttiotal ideella organisationer som medlemmar
- Miljonlotteriet, som anordnas av nykterhetsorganisationen IOGT-NTO
- Kombilotteriet, som anordnas av Socialdemokraterna (SAP) och deras ungdomsförbund (SSU).

De övriga rikslotterierna är i sammanhanget små, både när det gäller omsättningen och hur stora intäkter de ger till allmännyttiga organisationer.

Bingohallarnas gav intäkter på 50 miljoner kronor 2018

Sveriges bingohallar gav 2018 omkring 50 miljoner kronor i intäkter till allmännyttiga organisationer. Bingohallarna står uppskattningsvis för omkring två tredjedelar av bingons omsättning i Sverige.⁴⁹

Bingohallarnas verksamhet är inte bara bingo, utan också spel på värdeautomaterna Vegas-maskiner.⁵⁰ Spel på värdeautomater stod i genomsnitt för 40 procent av bingohallarnas inkomster, enligt Svebico.

IOGT-NTO och SAP/SSU har störst intäkter

De allmännyttiga organisationer som har störst intäkter från spel är IOGT-NTO och SAP/SSU, genom sina helägda spelföretag. IOGT-NTO hade intäkter från Miljonlotteriet på drygt 127 miljoner kronor 2017, medan SAP och SSU:s intäkter från Kombispiel landade på drygt 66 miljoner kronor 2018.

Flera av de organisationer som tar del av överskottet från Postkodlotteriet har också stora intäkter från spel. Rädda Barnen, Cancerfonden, Läkare utan Gränser och Unicef Sverige hade 2018 var och en intäkter på omkring 25 miljoner kronor från detta lotteri.⁵¹

Många ideella föreningar har intäkter från spel

Det finns några allmännyttiga organisationer som har betydande intäkter från spel. Men överskottet från spel kommer ett stort antal ideella föreningar till del, om än i betydligt mindre summor.

⁴⁹ Bingohallarna i Svebico hade en bruttoomsättning på knappt 760 miljoner kronor 2017. Spelinspektionen uppskattar att bingon totalt omsatte drygt 1 130 miljoner kronor brutto samma år.

⁵⁰ Sådana värdeautomater finns även på många restauranger i Sverige.

⁵¹ Svenska Postkodföreningen (2018) *Årsredovisning 2017*. Den enskilt största mottagaren av Postkodlotteriets överskott var Svenska Postkodstiftelsen. Denna stiftelse har grundats av Novamedia Sverige AB, det företag som sköter driften av Postkodlotteriet. Postkodstiftelsen ska stödja projekt och aktörer utifrån målet att främja en hållbar utveckling.

Det finns visserligen bara omkring 20 aktörer som anordnar rikslotterier, men de två största fördelar pengar till många föreningar. Svenska Postkod-lotteriet har drygt 50 ideella föreningar som förmånstagare. Folkspel har drygt 70 medlemsorganisationer och ger intäkter till ett stort antal föreningar som säljer företagets lotter.

Dessutom finns det flera hundra ideella föreningar som har rätt att ordna lokala eller regionala lotterier, och uppemot 1 500 ideella föreningar har koppling till någon av landets bingohallar.⁵²

7.3 Idrottsrörelsens intäkter från sponsring

Idrottsrörelsen har även intäkter från spel genom spelföretagens sponsring. I och med omregleringen får fler spelföretag marknadsföra sig i Sverige, vilket kan påverka intäkterna från sponsring.

Vi följer därför sponsringen av idrottsförbund. Bland de 71 specialidrottsförbund som ingår i Riksidrottsförbundet finns både stora förbund som Svenska Fotbollförbundet och små som Svenska Kälksportförbundet.⁵³

Spelföretagen sponsrade idrottsförbunden med över 100 miljoner kronor 2018

Idrottsförbunden hade intäkter från sponsring från spelföretag på över 100 miljoner kronor under 2018.⁵⁴ Sponsorintäkterna är inte jämnt fördelade mellan förbunden. Tre förbund stod för omkring två tredjedelar av intäkterna från sponsring av spelföretag. Nästan alla förbund hade

⁵² SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad*. Del 1, s. 176.

⁵³ Spelföretagen kan även sponsra idrott på andra sätt, till exempel att direkt sponsra enskilda föreningar, tävlingar och idrottare. Vår mätning av sponsring av idrottsförbund kan ändå visa hur sponsringen av den organiserade idrotten utvecklas efter omregleringen.

⁵⁴ Det framgår av en enkät som Riksidrottsförbundet och Statskontoret har skickat till de 71 specialidrottsförbund som ingår i Riksidrottsförbundet. De svar vi har fått in summerar till ungefär 108 miljoner kronor. Denna uppgift är troligen i underkant, eftersom förbunden i några fall har angivit att något av deras samarbetsavtal med spelföretag är konfidentiella.

sponsringsintäkter från spelföretag 2018, men för en majoritet av dem handlar det om summor upp till 200 000 kronor.

Spelföretag stod i genomsnitt för omkring hälften av idrottsförbundens sponsorintäkter.⁵⁵ Svenska Spel var den största sponsorn, men även ATG, Folkspel och Postkodlotteriet sponsrade idrottsförbunden under 2018.

Svenska Spel är den största sponsorn av idrottsrörelsen

Det har framför allt varit Svenska Spel som har sponsrat idrottsrörelsen. År 2018 sponsrade Svenska Spel idrottsrörelsen med totalt cirka 340 miljoner kronor.⁵⁶ Svenska Spels sponsring omfattar både idrottsförbund och några av de stora idrottsligorna. I viss utsträckning har Svenska Spel också sponsrat enskilda evenemang som SM-veckan och enskilda idrottsföreningar.⁵⁷

Idrottsrörelsen har tidigare fått en del av överskottet från Svenska Spel

Vadhållning på idrott står för en ansenlig del av spelandet. En återkommande fråga inom idrottspolitiken har därför varit om idrotten bör få del av överskottet från spel. Under 1990-talet och 2000-talet fick idrottsrörelsen del av Svenska Spels överskott, men detta stöd ersattes 2010 av anslag i statsbudgeten.⁵⁸ Men frågan om idrottsrörelsens del av överskottet från spel är fortfarande aktuell. En särskild utredare har i uppdrag att överväga om en modell kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt.⁵⁹

⁵⁵ Enligt förbundens egen uppskattning. Svarefrekvensen på denna fråga var låg, och endast 41 förbund har besvarat denna fråga.

⁵⁶ Svenska Spel (2019). *Årsredovisning 2018*, s. 9.

⁵⁷ Genom Svenska Spels satsning Gräsroten fördelar Svenska Spel årligen nästan 60 miljoner kronor till idrottsföreningar och deras ungdomsverksamhet.

⁵⁸ Norberg (2016). *Idrottens spelberoende*.

⁵⁹ Kommittédirektiv 2018:47. *Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden*.

7.4 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel, till exempel när det gäller de allmännyttiga organisationernas intäkter från spel. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi uppfattar som särskilt relevanta. I uppföljningen ser vi preliminärt två frågor som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

En skarpare konkurrens på spelmarknaden kan påverka de allmännyttiga spelen

I och med omregleringen får en rad nya aktörer rätt att erbjuda spel i Sverige. De får visserligen inte ordna lotterier eller landbaserad bingo, men de kan erbjuda andra spelformer som i praktiken innebär en viss konkurrens. Vidare framhåller de allmännyttiga organisationerna att de har begränsade möjligheter till innovation och utveckling inom de spelformer som de bedriver med ensamrätt. Detta är inget nytt, utan gällde även före omregleringen. Men begränsningarna kan bli mer påtagliga om konkurrensen från likartade spelformer ökar.

Skatten på värdeautomater och nya ackrediteringskrav kan påverka intäkterna

I genomsnitt kommer omkring 40 procent av bingohallarnas intäkter från spel på värdeautomater. Svenska Spel äger automaterna, men delar överskottet med de bingohallar där de står. Svenska Spel betalar efter omregleringen spelskatt på automaterna. Det medför att bingohallarna kommer att få mindre intäkter från värdeautomaterna genom sitt avtal med Svenska Spel.

Nya krav kan samtidigt medföra högre kostnader för de allmännyttiga spelen. Några av de större rikslotterierna lyfter särskilt fram att kraven på ackreditering av systemen bakom spelen kan medföra ökade kostnader.

8 Konsumentskyddet på spelmarknaden

Läget 2018

- Staten hade begränsade möjligheter att kontrollera konsumentskyddet och spelansvaret hos företag utan svenskt tillstånd före omregleringen.
- Användningen av spelansvarsverktyg som självtest, självavstängning och spelbudget har överlag varit låg.
- Spelreklamen omsatte 7,4 miljarder kronor under 2018. Under perioden 2010–2018 har spelreklamen mer än femfaldigats.
- Knappt var tionde person i åldern 16–17 år har spelat om pengar under det senaste året. Denna andel har minskat över tid.

Ett syfte med omregleringen är att spel om pengar ska tillhandahållas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Det innebär att det ska finnas ett starkt konsumentskydd, men också att de som har licens ska ha ett ansvar för att skydda spelare mot överdrivet spelande.⁶⁰ Vi utvärderar konsumentskyddet på spelmarknaden genom att följa:

- konsumentskydd och spelansvar
- spelföretagens marknadsföring
- minderårigas spelande.

⁶⁰ Proposition 2017/19:220 *En omreglerad spelmarknad* s. 89.

8.1 Förväntade effekter av omregleringen

Den nya spellagen innebär en mer omfattande reglering av konsumentskydd, spelansvar och marknadsföring än reglerna som gällde före omregleringen. Till exempel innehåller spellagen nyheter som bonusbegränsningar, vissa nya krav på marknadsföringen av spel och ett generellt krav på spelföretagen att skydda spelare mot ett överdrivet spelande (omsorgsplikt). Detta kan bidra till att företagen tillhandahåller spel om pengar på ett sundare och säkrare sätt från och med 2019.

Men många av de övriga kraven om konsumentskydd och spelansvar i spellagen fanns redan före omregleringen. Därför kan svenska myndigheters tillsyn ha större betydelse än lagens exakta utformning. När fler spelföretag får licens i Sverige ökar statens möjligheter att kontrollera hur spelföretagen arbetar i praktiken.

8.2 Konsumentskydd och spelansvar

Det fanns flera krav på spelföretagen före omregleringen som syftade till att skydda konsumenterna och säkerställa att företagen tog ett ansvar för att motverka överdrivet spelande. Lotterilagen innehöll ett förbud mot att spela på kredit. Genom krav i sina tillstånd hade Svenska Spel och ATG i uppgift att följa utvecklingen av spelandet och aktivt arbeta för att motverka problem. Lotteriinspektionen ställde krav på att spelföretagen ska tillhandahålla lättillgänglig information, självtest, kundtjänst, möjlighet till självavstängning och möjlighet att sätta gränser för sitt spelande vid spel över internet.⁶¹

Genom branschföreningen Sper har företagen med tillstånd i Sverige även haft en gemensam praxis när det gäller att ta ansvar för spelandet. Denna praxis har delvis gått längre än statens krav på spelföretagen.⁶²

⁶¹ Lotteriinspektionens föreskrifter (LIFS 2014:2) till skydd för sociala intressen avseende sådana lotterier som avses i 21 a § lotterilagen (1994:1000).

⁶² Sper (2017). *Etiska riktlinjer för spelansvar vid spel om pengar*.

Även maltesisk lag innehåller krav på konsumentskydd och spelansvar

Ett stort antal spelföretag har tillhandahållit spel utan tillstånd i Sverige. Dessa företag har i många fall haft licens på Malta. Den maltesiska spelregleringen innehåller krav som i många delar liknar vad som har gällt i Sverige. Maltas reglering har bland annat ställt krav på att det ska finnas information om spelen lätt tillgängligt, att spelaren ska kunna sätta gränser för sitt spelande och att spelaren ska kunna stänga av sig själv från spel. Regelverket innehåller också kreditförbud, bestämmelser om klagomåls- hantering och krav på hur företagen hanterar spelarnas pengar.⁶³

Många av de spelföretag som har tillhandahållit spel i Sverige utan tillstånd har också tillämpat en europeisk branschöverenskommelse om spelansvarsåtgärder, trots att överenskommelsen formellt slutade att gälla 2017.⁶⁴

Statens kontroll över spelföretag utan tillstånd i Sverige har varit begränsad

Den nya spellagen ställer ett antal krav på spelföretagen som gäller konsumentskydd och spelansvar. Några av dessa krav är nya, både för spelföretagen som har haft tillstånd och de som har verkat utan tillstånd i Sverige.

En av de viktigaste skillnaderna är reglerna om bonusbegränsningar. De innebär att företagen enbart får erbjuda en spelare bonus vid ett tillfälle. Även omsorgsplikten och möjligheterna till självavstängning innebär delvis nya krav på spelföretagen.

⁶³ *Gaming Player Protection Regulations*, 2018. L.N. 246 of 2018; *Player protection directive*. Directive 2 of 2018; SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 1 s. 623; *Gaming premises regulations*, L.N. 245 of 2018; *Gaming Act, 2018*, chapter 5, article 14–15. Chapter 583 of the Laws of Malta; *Gaming Player Protection Regulations*, 2018. L.N. 246 of 2018.

⁶⁴ European Committee for Standardization (2011). *Responsible Remote Gambling Measures*. CEN Workshop Agreement. Denna överenskommelse gick formellt sett ut 2017, men verkar ändå ha levt vidare. Bland annat hänvisar branschföreningen BOS till att denna överenskommelse har styrt deras medlemmars arbete.

Men många av spellagens krav har redan funnits i både svensk och maltesisk spelreglering. Den nya spellagen innebär därmed inte en dramatisk skillnad för spelföretagen i kraven på konsumentskydd och spelansvar.

Däremot är det svårt att avgöra hur spelföretagen utan tillstånd i Sverige har arbetat med konsumentskydd och spelansvar i praktiken. Svenska myndigheter har haft begränsad möjlighet att kontrollera dessa spelföretag. Den viktigaste skillnaden efter omregleringen är därför inte nödvändigtvis lagens krav, utan snarare att den svenska staten nu kan kontrollera spelföretagens konsumentskydd och spelansvar genom tillsyn.

Få spelare har valt att stänga av sig från spel

Användningen av spelansvarsverktyg har generellt varit låg bland spelare i Sverige före omregleringen. Bland företagen med tillstånd i Sverige hade i genomsnitt 0,5 procent av spelarna stängt av sig själva från spel under 2016. Mindre än 2 procent av de aktiva spelarna använde möjligheten att sätta en spelbudget.⁶⁵ Användningen av självtest var också troligen låg enligt Spelinspektionen, men svår att mäta.⁶⁶

Användningen av spelansvarsverktyg verkar också ha varit låg bland många av de spelföretag som har ordnat spel utan tillstånd i Sverige. Den låga användningen kan till viss del bero på att många spelföretag inte har gjort möjligheterna till självavstängning och självtest särskilt synliga och lättillgängliga på sina webbplatser.⁶⁷

Främst spelföretag utan tillstånd som följt spelbeteenden

Före omregleringen har många av spelföretagen utan tillstånd i Sverige följt sina kunders spelbeteenden. Motivet till detta har i första hand varit

⁶⁵ Hos AB Svenska Spel har det varit obligatoriskt att sätta en spelbudget. De är därför inte inräknade.

⁶⁶ Lotteriinspektionen (2017) *Slutrapport Tematillsyn VÖ 2016:2 Sociala föreskrifter*.

⁶⁷ Forsström och Cisneros-Örnberg (2018). *Responsible gambling in practice: a case study of views and practices of Swedish oriented gambling companies*, samt Statskontorets egen undersökning. Se även Lotteriinspektionen (2017) *Slutrapport Tematillsyn VÖ 2016:2 Sociala föreskrifter*.

ett kommersiellt intresse för att förstå och följa sina kunders beteenden. Vissa företag har använt informationen för att avgöra om de bör ta kontakt med en spelare som har ett problematiskt spelande för att kunna motverka detta. Därmed har de tagit ett ansvar som går i linje med omsorgspliktens intentioner. Andra företag verkar inte ha följt upp den information som de får.⁶⁸

Spelföretag med tillstånd i Sverige har inte haft samma tradition att följa individernas spelbeteende. Svenska Spel och Miljonlotteriet har använt ett verktyg som ger en riskbedömning direkt till spelaren och råd om hur hen kan begränsa sitt spelande.⁶⁹

8.3 Spelföretagens marknadsföring

Spellagen ställer krav på hur marknadsföringen av spel får vara utformad, vilket är en del av ett starkt konsumentskydd. Lagen säger att marknadsföringen av spel ska vara måttfull och att den inte får riktas mot minderåriga. Regler om detta infördes i den tidigare lotterilagen redan 2017.

Men spellagen går längre än den tidigare lotterilagen och säger att marknadsföringen inte får riktas direkt till spelare som har stängt av sig via det nationella självstängningsregistret spelpaus.se. Lagen säger också att reklamen måste innehålla kontaktuppgifter till organisationer som ger stöd i samband med spelproblem.⁷⁰

Regeringen har framhållit att licenshavarna bör ta ett eget ansvar för att uppnå en sund och säker spelmarknad.⁷¹ Både branschföreningarna Sperm och BOS och mediehusens branschorganisation TU har och hade redan sedan tidigare riktlinjer för spelreklam.

⁶⁸ Forsström och Cisneros-Örnberg (2018). *Responsible gambling in practice: a case study of views and practices of Swedish oriented gambling companies.*

⁶⁹ Forsström och Cisneros-Örnberg (2018). *Responsible gambling in practice: a case study of views and practices of Swedish oriented gambling companies.*

⁷⁰ Med undantag för radioreklam.

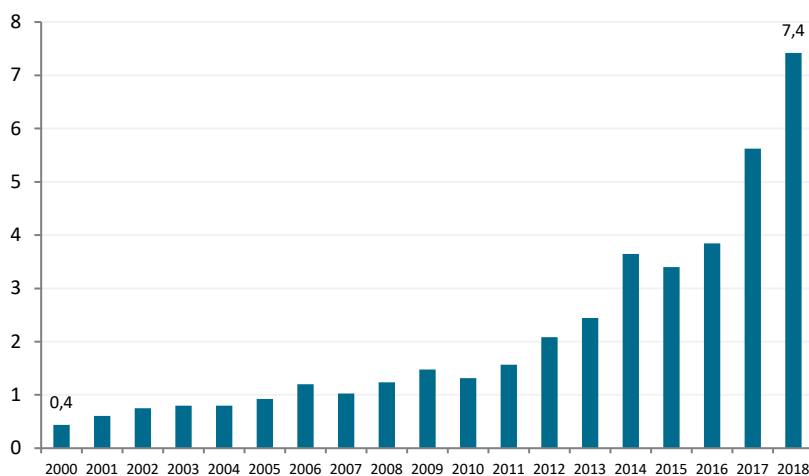
⁷¹ Proposition *En omreglerad spelmarknad* 2017/18:220 s. 162.

Spelreklam för 7,4 miljarder kronor 2018

Reklamen för spel om pengar är omfattande och har ökat betydligt under de senaste åren. Under 2018 köpte spelföretag reklam i svensk media för cirka 7,4 miljarder kronor.

Mellan 2017 och 2018 har köpen ökat med 32 procent. Under perioden 2010–2018 har köpen mer än femfaldigats (figur 8:1).

Figur 8:1 Spelföretags köp av spelreklam i Sverige 2000–2018 (miljarder kronor).



Figuren redovisar köp av spelreklam. Siffrorna gäller omfattningen av köp av reklam riktad till konsumenter, och mäter reklamköparnas kostnader före eventuella rabatter från de aktörer/medier som tillhandahåller reklamutrymmet. Siffrorna innehåller inte köp av spelreklam i sociala medier som Facebook och Instagram.

Källa: Kantar Sifo.

Mer än hälften av spelreklamen förmedlas genom TV

De vanligaste mediekanalerna för att förmedla spelreklam är tv, internet, radio, utomhusreklam och kvällspress.⁷² Mer än hälften av all spelreklam (55 procent) 2018 förmedlades genom tv. Reklam via internet utgjorde tillsammans en fjärdedel av reklamen (24 procent). Under de senaste fem

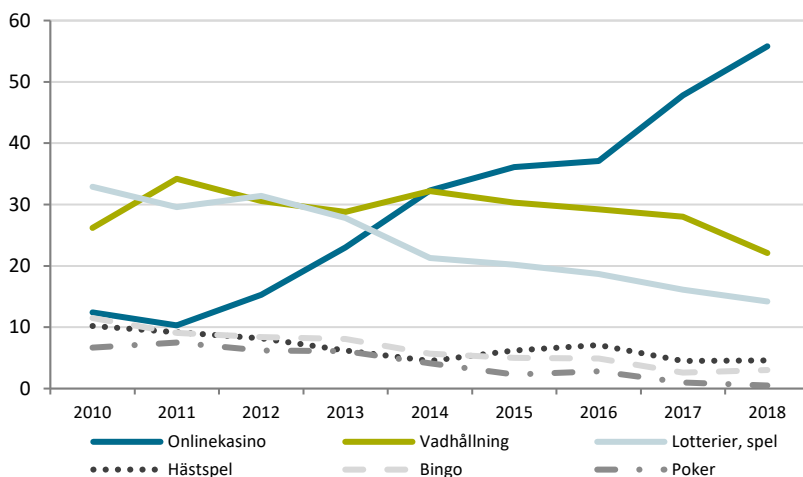
⁷² Räknet i hur mycket spelföretagen betalat för reklamen.

åren har omfattningen av spelreklam ökat i nästan alla kanaler, men reklamen har ökat mest i tv och på internet.

Spelföretagen gör mest reklam för onlinekasino

Mer än hälften av all spelreklam (56 procent) 2018 gällde spelformen onlinekasino (figur 8:2). Reklam för onlinekasino är också den spelform som ökat mest i reklamen sedan 2010. Före omregleringen var det bara spelföretag utan tillstånd i Sverige som anordnade onlinekasino.

Figur 8:2 Fördelningen av reklamköp mellan spelformer 2010–2018 (procent).



Figuren redovisar hur köpen av reklam fördelas mellan olika spelformer.

Källa: Kantar Sifo, siffrorna har bearbetats av Statskontoret.

Merparten av spelreklam var i strid med främjandeförbudet

Före omregleringen köpte de största aktörerna med tillstånd i Sverige (AB Svenska Spel, ATG, Svenska Postkodföreningen och Folkspel) tillsammans reklam för cirka 1,5 miljarder kronor. Det motsvarar 20 procent av reklamköpen. Det innebär att uppemot 80 procent av spelreklamen har stått i strid med det så kallade *främjandeförbudet*.⁷³ Främjandeförbudet

⁷³ I de 80 procenten ryms även övriga aktörer med tillstånd i Sverige, men reklamutgifterna för dessa lotterier och bingospel är inte särskilt stora i sammanhanget. Uppgifterna kommer från Kantar Sifo.

innebär att det är inte tillåtet att marknadsföra spel som saknar tillstånd i Sverige. Men det har varit svårt att upprätthålla förbudet av flera skäl:

- Det har varit svårt att lagföra personer som tillhandahåller spel från andra länder.
- Förbudet har inte omfattat tv och radio som sänds från andra länder.
- Lotteriinspektionens vitesförelägganden med sikte på otillåten reklam har överklagats med hänvisning till tryckfrihetsförordningen och EU-rätten.

Anmälningar till Konsumentverket om vilseledande marknadsföring

Konsumentverket fick in 429 anmälningar om spelreklam under 2018. Anmälningarna gäller bland annat vilseledande marknadsföring, vilseledande försäljning över telefon och att spelare får fakturor för köp och abonnemang som de inte har tecknat eller som de har försökt säga upp.

Anmälningarna handlar framför allt om att spelreklam bryter mot marknadsföringslagen, som Konsumentverket har tillsyn över. Men Konsumentverket har sedan 2017 även ansvar för tillsynen över kravet på måttfull marknadsföring av spel. Än så länge har ingen domstol prövat vad måttfull marknadsföring innebär. Men Konsumentombudsmannen lämnade i december 2018 in en stämning mot ett företag som Konsumentverket anser har marknadsfört sig i strid mot kravet på måttfullhet.⁷⁴

Spelreklam är ett av Konsumentverkets prioriterade områden efter omregleringen, men området har inte varit prioriterat före omregleringen. Konsumentverket har delat ansvaret för tillsyn med Lotteriinspektionen. Lotteriinspektionen har drivit ett antal ärenden i domstol för att motverka marknadsföring av spel som saknar tillstånd i Sverige. Myndigheterna delar även efter omregleringen på ansvaret för tillsyn av marknadsföring av spel.

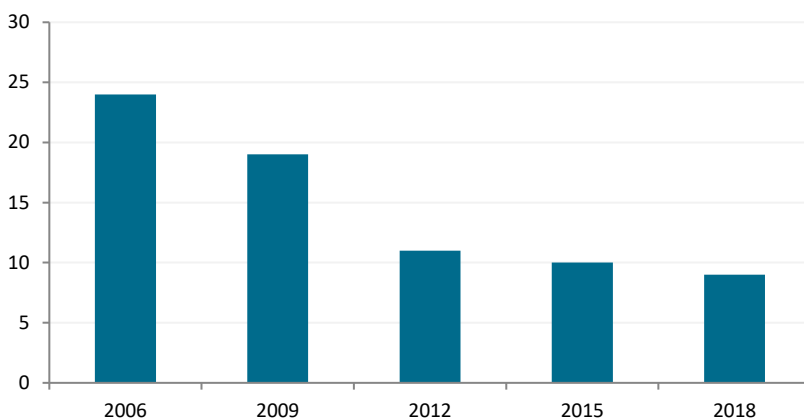
⁷⁴ Konsumentverket (2018) *Stämningsansökan Patent- och marknadsdomstolen*. Dnr 2018/508.

8.4 Minderårigas spelande

En del i ett starkt konsumentskydd är att motverka att minderåriga spelar. Sedan 2017 finns det en generell åldersgräns på 18 år för spel om pengar.⁷⁵ Men för att få tillträde till fysiska kasinon måste man vara 20 år. Dessa regler gäller även efter omregleringen.⁷⁶

Knappt var tionde i åldern 16–17 år har spelat om pengar omkring 9 procent av befolkningen i åldern 16–17 år uppgav 2018 att de hade spelat om pengar det senaste året. Det är en avsevärd minskning jämfört med 2006, då nästan var fjärde person i samma ålder svarade att de hade spelat det senaste året (figur 8:3).

Figur 8:3 Spel om pengar bland individer i åldern 16–17 år (procent).



Figuren redovisar andelen i åldersgruppen 16–17 år som uppger att de har spelat om pengar någon gång under de senaste 12 månaderna.

Källa: Folkhälsomyndighetens undersökning Nationella folkhälsoundersökningen 2006, 2009, 2012, 2015 och 2018.

⁷⁵ År 2017 infördes en åldersgräns även för lotterier. Även före 2017 fanns det åldersgränser för en rad andra spelformer och en självreglering genom Sper. Se proposition 2016/17:8 *Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen*, s. 23f.

⁷⁶ Proposition 2017/19:220 *En omreglerad spelmarknad 2016/17:8*, s. 25f.

Sedan 2012 är det små förändringar av andelen 16 och 17-åringar som har spelat om pengar. Det har sedan 2011 funnits en självreglering kring åldersgränser genom branschföreningen Sper.⁷⁷

Spelföretagen uppger att de kontrollerar ålder

Lotteriinspektionen har tillsynat att företagen med tillstånd i Sverige kontrollerar ålder. Även spelföretagen utan tillstånd i Sverige uppger att de har kontrollerat åldern på dem som spelar.⁷⁸

Statskontorets undersökning av tio av de största spelsajterna utan tillstånd i Sverige före omregleringen visar att företagen i några fall har använt bank-ID för registrering. På de flesta spelsajter räckte det däremot för spelaren att uppge grundläggande personuppgifter, vanligen spelarens namn, bostadsadress och ålder.

Den nya spellagen anger att licenshavaren ska kontrollera spelarens identitet på ett betryggande sätt genom en tillförlitlig elektronisk identifiering eller liknande.

8.5 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel, till exempel minderårigas spelande. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi uppfattar som särskilt relevanta. I uppföljningen av konsumentskyddet på spelmarknaden ser vi preliminärt en fråga som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

Mängden spelreklam kommer fortsatt vara en aktuell fråga

Reglerna om hur marknadsföringen av spel får se ut reglerar inte hur mycket reklam spelföretagen får göra. Men mängden spelreklam har ökat kraftigt de senaste åren. Vi bedömer därför att det är viktigt att följa

⁷⁷ SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad*, del 1, s. 614.

⁷⁸ Forsström och Cisneros-Örnberg (2018). *Responsible gambling in practice: a case study of views and practices of Swedish oriented gambling companies*.

mängden spelreklam framöver, även om det inte är en fråga som regleras i spellagen.

Regeringen framhåller att det är viktigt att licenshavarna tar ett mer långtgående eget ansvar för marknadsföringen för att uppnå en sund och säker spelmarknad. Vi kommer därför att även följa spelbranschens självreglering av marknadsföringen av spel.

Den allmänna utvecklingen pekar mot att sociala medier (till exempel Facebook och Instagram) blir en allt viktigare mediekanal för reklam. Det beror inte minst på att dessa medier möjliggör en mer kundanpassad marknadsföring. Detta gäller troligen även reklam för spel. Utöver att enbart följa utvecklingen av spelreklam i de mer traditionella mediekanalerna, planerar vi därför att om möjligt även följa spelreklamen i sociala medier.

9 Folkhälsa och spelande

Läget 2018

- Omkring 0,6 procent av befolkningen har spelproblem, enligt Folkhälsomyndigheten. Det motsvarar omkring 45 000 personer. År 2009 hade 0,3 procent av befolkningen spelproblem enligt myndigheten.
- Ytterligare 0,7 procent av befolkningen har en förhöjd risk att drabbas av spelproblem. År 2009 hade 1,9 procent av befolkningen förhöjd risk för spelproblem.
- En tydlig majoritet av de kommunala budget- och skuldrådgivarna uppfattar att fler personer har skulder till följd av spel om pengar än för tre år sedan.

En utgångspunkt för den nya spellagen är att motverka problemspelande. Spelproblem karakteriseras av att spelaren inte kan begränsa de utgifter eller den tid som hen lägger på spel. Detta kan leda till negativa konsekvenser för spelaren, andra berörda och samhället.⁷⁹ Vi utvärderar detta genom att följa:

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

9.1 Förväntade effekter av omregleringen

Med det nya licenssystemet får fler aktörer laglig rätt att erbjuda spel i Sverige. Det kan legitimera spel som i praktiken redan har funnits i Sverige och därmed öka tillgången till spel. Det gäller inte minst

⁷⁹ Proposition 2017/18 *En omreglerad spelmarknad* s. 82 och s. 146.

kasinospel på internet som är en spelform med hög riskpotential. Detta kan leda till att fler människor får spelproblem.⁸⁰

Omregleringen syftar samtidigt till att de aktörer som har licens ska ta ett större ansvar för spelarna och arbeta för att motverka spelproblem.

9.2 Spelproblem i befolkningen

Följande beskrivning av spelproblem utgår från Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs.⁸¹

0,6 procent av befolkningen har spelproblem

Folkhälsomyndigheten bedömde att omkring 0,6 procent av befolkningen hade spelproblem 2018. Det motsvarar omkring 45 000 personer. Andelen svenskar med spelproblem har ökat något de senaste 10 åren. År 2009 hade omkring 0,3 procent av befolkningen spelproblem (figur 9:1).

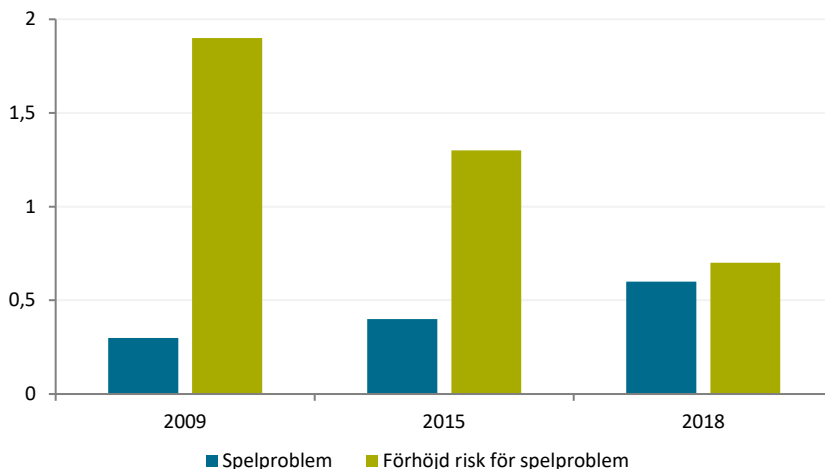
Ytterligare omkring 0,7 procent av befolkningen, eller drygt 55 000 personer, hade enligt Folkhälsomyndigheten en förhöjd risk att drabbas av spelproblem. Andelen med förhöjd risk för spelproblem har minskat, från 1,9 procent 2009 till 0,7 procent år 2018.⁸²

⁸⁰ SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad* del 2 s. 368.

⁸¹ Swelogs är en befolkningsundersökning om spel om pengar och hälsa. För mer information om Swelogs, se bilaga 2.

⁸² Både spelproblem och förhöjd risk för spelproblem mäts med ett särskilt mätinstrument (Problem gambling severity index, PGSI) som består av nio frågor om det egna spelandet. Frågorna kan ge max 27 poäng. Folkhälsomyndigheten räknar 8 poäng eller mer som spelproblem, och 3–7 poäng som förhöjd risk för spelproblem. Se Folkhälsomyndigheten (2016). *PGSI*. Faktablad.

Figur 9:1 Andel med spelproblem och förhöjd risk för spelproblem (procent).



Figuren visar andelen med spelproblem och andelen med förhöjd risk för spelproblem i befolkningen.

Källa: Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2009, 2015 och 2018.

1,3 procent av befolkningen har ett problemspelande

Folkhälsomyndigheten slår i sina analyser ofta samman den grupp som har spelproblem och den grupp som har förhöjd risk att drabbas av spelproblem. Myndigheten använder begreppet problemspelande för att beskriva dessa två grupper tillsammans. Med Folkhälsomyndighetens terminologi har 1,3 procent av befolkningen ett problemspelande.

Genom att slå samman gruppen med spelproblem och gruppen med förhöjd risk för spelproblem fångar vi i analyser upp även den grupp som har tydlig risk för spelproblem. Dessutom får vi ett bättre analysunderlag och möjlighet att analysera materialet utifrån till exempel kön, ålder och utbildningsnivå.

Det är vanligare med ett problemspelande i vissa grupper

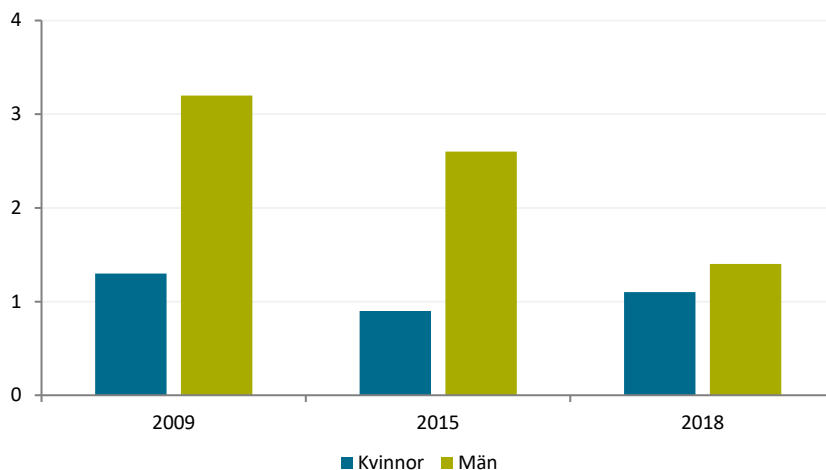
Vissa grupper i befolkningen har större problem än andra med spel om pengar. Till exempel har högskoleutbildade i mindre utsträckning ett problemspelande än personer med grundskola eller gymnasium som högsta avslutade utbildning. Det kan vara ett tecken på ojämlik hälsa.

Det är vanligare att män har problem med sitt spelande

Det är en högre andel män än kvinnor som enligt Folkhälsomyndigheten har ett problemspelande. År 2018 hade 1,4 procent av männen ett problemspelande, och 1,1 procent av kvinnorna.

Problemspelandet har minskat tydligt bland män de senaste tio åren (figur 9:2). För kvinnor syns inte samma tydliga trend.

Figur 9:2 Problemspelande bland kvinnor och män (procent).



Figuren redovisar andelen kvinnor och andelen män som har ett problemspelande. Det inkluderar personer med spelproblem och förhöjd risk för spelproblem.

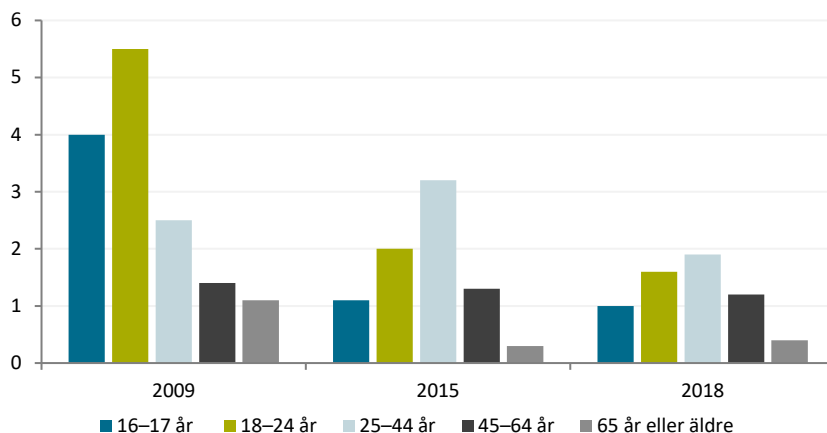
Källa: Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2009, 2015 och 2018.

Problemspelandet minskar mest bland de yngre

År 2009 var problemspelandet mest vanligt hos personer under 24 år. Men i åldersgrupperna 17–18 år respektive 18–24 år har andelen med ett problemspelande minskat betydligt.

Andelen med problemspelande var under 2018 i stället störst i åldersgruppen 25–44 år (figur 9:3). Även i denna åldersgrupp har andelen med ett problemspelande minskat, men inte lika påtagligt som för de yngsta åldersgrupperna.

Figur 9:3 Problemspelande i olika åldersgrupper (procent).



Figuren redovisar andelen i respektive åldersgrupp som bedöms ha ett problemspelande. Det inkluderar personer med spelproblem och förhöjd risk för spelproblem.

Källa: Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2009, 2015 och 2018.

Problemspelande är ofta kopplat till psykisk ohälsa

Problemspelande har en tydlig koppling till bland annat psykisk ohälsa, förhöjd risk för självmord och kriminalitet.⁸³ Det är även mer vanligt med ett problemspelande bland

- män som riskkonsumerar alkohol
- personer som har haft socialbidrag
- personer som har utsatts för våld och hot om våld.⁸⁴

Problemspelande kan också leda till bland annat relationsproblem, ekonomiska problem och att individen presterar sämre på arbetet och i skolan.⁸⁵ I många fall drabbas också närstående negativt. Folkhälsomyndigheten

⁸³ Widinghoff & Håkansson (2018). Spelberoende är en högaktuell diagnos. *Läkartidningen*, volym 115.

⁸⁴ Folkhälsomyndigheten (2016). *Spelproblem – hur vanligt är det?* Faktablad.

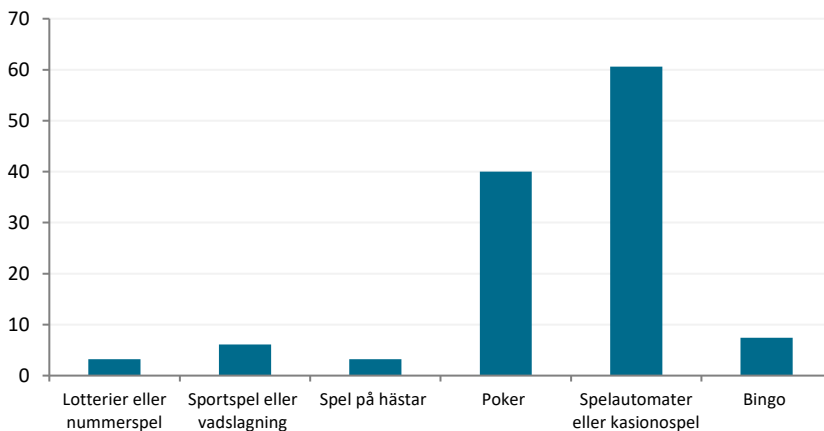
⁸⁵ Socialstyrelsen (2018). Om spelproblem. Artikel på www.kunskapsguiden.se.

räknar med att omkring 165 000 personer lever med personer som har ett problemspelande. Av dessa var 68 000 barn.⁸⁶

Vissa spelformer är farligare än andra

Problemspelande är vanligast bland de som spelar regelbundet (minst en gång i månaden) på kasinospel eller spelautomater. Det är även vanligt med ett problemspelande bland de som spelar poker regelbundet (figur 9:4).

Figur 9:4 Problemspelande i gruppen som spelat minst varje månad per spelform (procent).



Redovisningen gäller både spel över internet och landbaserat spel. Till kasinospel räknas onlinekasino, spel på Casino Cosmopol och restaurangkasino. Till spelautomater räknas värdeautomater på restauranger och i bingohallar, men också spelautomater på internet.

Källa: Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2018.

Spelautomater, kasinospel och poker över internet är spel som Folkhälsomyndigheten bedömer har hög riskpotential. Hög riskpotential innebär att

⁸⁶ Folkhälsomyndigheten (2017). *Spel om pengar är en folkhälsofråga*. Kunskapsstöd för att förebygga spelproblem (broschyr).

det går kort tid från insats till resultat, spelaren får snabb utbetalning av vinst och att det finns möjlighet till långa spelsessioner.⁸⁷

Många som söker hjälp har problem med kasinospel på internet

Bland de som söker stöd, råd och tips om sitt spelande genom hjälporganisationen Stödlinjen har de allra flesta problem med kasinospel på internet.⁸⁸ År 2018 uppgav drygt 60 procent av de som ringde Stödlinjen att de huvudsakligen har problem med kasinospel på internet. Detta är en ökning med nästan 40 procentenheter sedan 2012.⁸⁹

Personer med ett problemspelande står för en stor del av omsättningen på kasinospel, spelautomater och poker

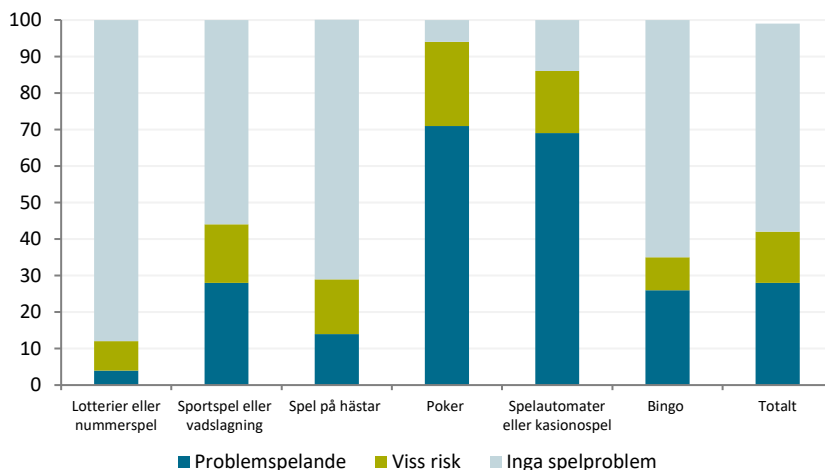
Kasinospel, spelautomater och poker är också de spelformer som är mest beroende av insatser från personer med ett problemspelande. Omkring 70 procent av de pengar svenskarna satsade på dessa spelformer 2018 kommer från personer med ett problemspelande (figur 9:5).

⁸⁷ Uppgifter från Folkhälsomyndigheten 2018-03-19.

⁸⁸ Stödlinjen är en nationell stödinsats för personer som spelar om pengar och deras anhöriga. Mer information kan läsas på www.stodlinjen.se.

⁸⁹ Resultaten pekar i samma riktning som en studie av de som sökte vård för spelproblem i Malmö under perioden januari 2016 till april 2017, där 60 procent angav att de hade problem med kasinospel på internet. Se Håkansson m.fl. (2017). "Who seeks Treatment When Medicine Opens the Door to Pathological gambling Patients – Psychiatric comorbidity and heavy Predominance of Online gambling. *Frontiers in Psychiatry*. Volume 8, Article 255.

Figur 9:5 Satsade pengar som kommer från personer med problemspelande per spelform (procent).



Redovisningen gäller både spel över internet och landbaserat spel. Till kasionspel räknas onlinekasino, spel på Casino Cosmopol och restaurangkasino. Till spelautomater räknas värdeautomater på restauranger och i bingohallar, men också spelautomater på internet.

Källa: Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2018.

9.3 Ekonomiska problem till följd av spelande

En konsekvens av spelproblem är att spelaren ofta får ekonomiska problem och skuldsätter sig. Men vi vet inte hur vanligt det är med skuldsättning till följd av spelande. Kronofogdemyndigheten har i dag inga uppgifter om till exempel överskuldsättning, skuldsättning eller betalningsförelägganden som har orsakats av spel. En förklaring till detta är att det inte är tillåtet för spelföretag att ge kredit för spelande, vilket gör att en eventuell skuld inte uppstår i förhållande till spelföretagen.

0,7 procent har lånat pengar eller sålt något för att spela

I Swelogs 2018 svarade omkring 0,7 procent att de har lånat pengar eller sålt något för att spela. Ungefär 0,8 procent bedömde att deras spelande har orsakat ekonomiska problem. Det är något mer än 2015, då mot-

svarande andelar för båda frågorna låg omkring 0,5 procent. Däremot har andelarna sjunkit något jämfört med 2009.⁹⁰

Fler och större skulder till följd av spel om pengar enligt budget- och skuldrådgivarna

För att få en bild av hur skuldsättning som orsakats av spel har förändrats över tid, har vi tillsammans med Konsumentverket genomfört en enkätundersökning till kommunernas budget- och skuldrådgivning (BUS).⁹¹ År 2018 hade drygt 18 000 personer ett pågående ärende hos kommunernas budget- och skuldrådgivning.

I genomsnitt uppskattar budget- och skuldrådgivarna att spel om pengar är en orsak till skuldsättningen i 14 procent av deras ärenden.

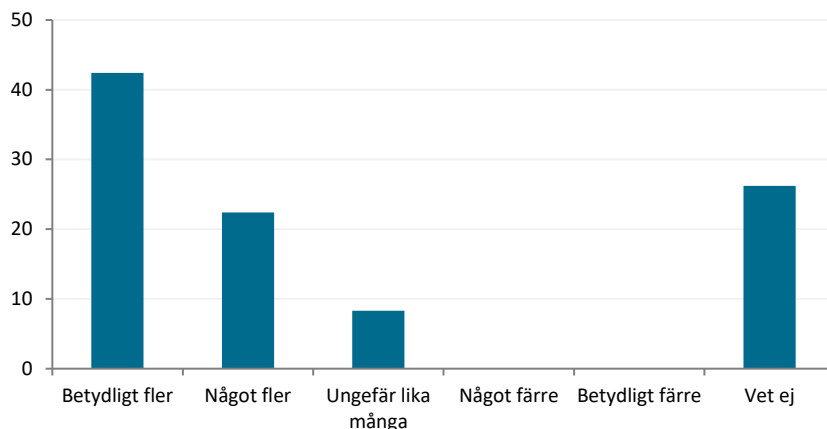
Budget- och skuldrådgivarna bedömer också att problemet växer. Omkring 65 procent svarar att de uppfattar att fler personer har skulder till följd av spel i dag än för tre år sedan. Mindre än 1 procent svarar att det är färre personer som har skulder till följd av spel i dag än för tre år sedan (figur 9:6).

Nästan 60 procent av budget- och skuldrådgivarna svarade att de uppfattar att skulderna till följd av spel är större i dag än för tre år sedan.

⁹⁰ Uppgifter från Swelogs 2018.

⁹¹ Budget- och skuldrådgivning är en frivillig och kostnadsfri kommunal service. För kommunerna är det en lagstadgad verksamhet, enligt socialtjänstlagen.

Figur 9:6 Budget- och skuldrådgivares uppfattning om antalet personer som har skulder till följd av spel, jämfört med för tre år sedan (procent).



Undersökningen är en webbenkät till landets samtliga kommuner som skickades ut i januari 2019. Alla kommuner har svarat på denna fråga. Relativt många har svarat vet ej, vilket delvis kan avspegla personalomsättningen inom budget- och skuldrådgivningen. I frågan bad vi de svarande att jämföra med situationen för tre år sedan. För mer information om undersökningen, se bilaga 2.

Källa: Konsumentverkets undersökning *Läget i landet 2019*.

Vissa spelformer kan ha en tydligare koppling till skuldsättning än andra

Vissa spelformer kan ha en tydligare koppling till skuldsättning än andra. En studie av svenskar som har spelat om pengar på internet visar att det finns en tydlig koppling mellan spel på nätkasino och överskuldsättning. Det fanns inte ett lika starkt samband mellan vadållning på sport över internet och överskuldsättning.⁹²

⁹² Håkansson (2018). *Högriskspel på nätet och skuldsättning i befolkningen: relationen till spelform och psykisk ohälsa*. Studien har finansierats av Kronofogdemyndigheten.

9.4 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel, till exempel spelproblem i befolkningen. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi uppfattar som särskilt relevanta. I uppföljningen av folkhälsan ser vi preliminärt en fråga som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

Spel med hög riskpotential kan bli mer legitima

Redan före omregleringen spelade många svenskar kasinospel på internet – en spelform med tydlig koppling till spelproblem. Efter omregleringen kommer ett större antal aktörer att ha licens att erbjuda sådana spel i Sverige, inklusive statens eget spelföretag Svenska Spel. Det kan bidra till att legitimera dessa spel och därmed i praktiken göra dem mer tillgängliga. Det kan i sin tur öka omfattningen av spelproblem i Sverige. Vi kommer därför särskilt att följa spelproblemen utifrån de olika spelformerna.

Omregleringen innehåller även en rad åtgärder för att motverka spelproblem, framför allt genom att ställa krav på att företagen tar spelansvar och att begränsa hur företagen får marknadsföra spel om pengar (se kapitel 8).

10 Den personliga integriteten

Läget 2018

- 30 procent av spelarna uppfattar att datainsamling om spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten.
- Det nya självavstängningsregistret innebär att Spelinspektionen kommer att kunna följa spelandet på individnivå på ett sätt som inte tidigare varit möjligt.

Den nya spellagen syftar bland annat till att motverka spelproblem och kriminalitet. Men både Spelinspektionen och spelföretagen behöver behandla personuppgifter om enskilda spelare för att kunna tillämpa den nya lagstiftningen. Det är uppgifter som kan uppfattas som integritetskänsliga av den enskilde och som enligt dataskyddsförordningen kan anses som särskilt skyddsvärda.⁹³ Vi utvärderar den personliga integriteten genom att följa:

- spelföretagens hantering av personuppgifter vid spel om pengar
- personuppgifter i självavstängningsregistret
- varningsmeddelanden på webbplatser som inte har licens.⁹⁴

⁹³ Integritetskommittén (SOU 2016:41) har analyserat företeelser som är förknippade med allvarlig risk för den personliga integriteten. Bland annat lyfter kommittén fram konsumentområdet som ett sådant område. Behandling av uppgifter som rör konsumtion av speltjänster bör därmed kunna ingå. (s.30ff).

⁹⁴ Denna indikator är relevant först efter omregleringen och berörs därför inte i den här delrapporten.

10.1 Förväntade effekter av omregleringen

Den nya spellagen innebär att spelföretagen och Spelinspektionen behöver behandla personuppgifter för att motverka spelproblem och kriminalitet. Det kan innebära risker för den personliga integriteten.

Spelföretagen behandlade redan tidigare personuppgifter i stor utsträckning. Det begränsar reformens påverkan på den personliga integriteten.

10.2 Spelföretagens hantering av personuppgifter

Spellagen ställer krav på att spelföretagen bland annat ska registrera spelare, att spelarna ska ha särskilda spelkonton och att företagen fortfarande ska kontrollera spelbeteenden. Det innebär att spelföretagen behöver hantera personuppgifter och övervaka sina kunders spelande.

Spelföretagen har haft koll på sina kunder

Redan före omregleringen har spelföretagen haft krav på sig att motverka spelproblem och brottslighet i samband med spel om pengar, både i Sverige och i andra EU-länder. Det innebär att spelföretagen i regel har krävt vissa personuppgifter vid registrering, även om det har funnits spelföretag som har gjort reklam för att man kan spela utan inloggning. De spelföretag som erbjuder onlinespel har också i stor utsträckning följt spelarnas individuella spelmönster, men då i kommersiella syften.⁹⁵

Dataskyddsförordningen styr hanteringen av personuppgifter

De större spelföretagen på den svenska marknaden har i regel haft licens i något EU-land, i första hand Malta. De har därmed, precis som aktörerna med tillstånd i Sverige, behövt följa regelverket för hantering av person-

⁹⁵ Forsström, D och Cisneros Örnberg, J (2018) *Responsible gambling in practice. A case study of views and practices of Swedish orientet gambling companies*. Nordic studies on Alcohol and Drugs.

uppgifter enligt Dataskyddsförordningen (även känt som GDPR).⁹⁶ Därför påverkar inte omregleringen av spelmarknaden hur spelföretagen får hantera personuppgifter.

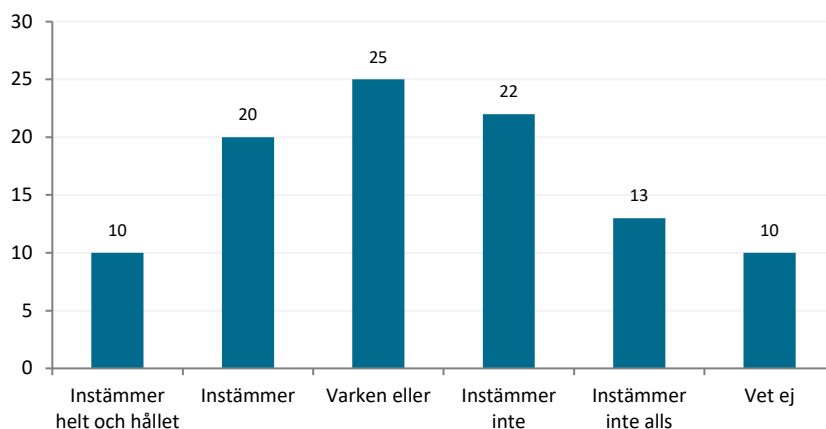
Vilka uppgifter spelföretagen har samlat in och hur uppgifterna hanteras framgår av användarvillkoren för att starta ett spelkonto hos respektive företag. Vår analys av några större företags användarvillkor visar att spelarna godkänner att spelföretagen hanterar deras personuppgifter. De godkänner också att företagen vid behov delar information med berörda myndigheter, organisationer eller föreningar i syfte att motverka penningtvätt och matchfixning.

30 procent av spelarna uppfattar att datainsamling om spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten

En knapp tredjedel av spelarna instämde 2018 i påståendet att datainsamling om spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten. Omkring 35 procent instämde inte i detta påstående.

⁹⁶ Dataskyddsförordningen är en EU-förordning. De större spelföretag som har erbjudit spel till svenska konsumenter över internet har i regel haft tillstånd i andra EU-länder, till exempel Malta.

Figur 10:1 Uppfattning om att datainsamling om mitt spelbeteende är ett intrång i min personliga integritet (procent).



Figuren redovisar svaren på påståendet: "Datainsamling om mitt spelbeteende är ett intrång i min personliga integritet". Uppgifterna gäller de som enligt egen utsago har spelat någon gång under de senaste tolv månaderna.

Källa: Lotteriinspektionens Novus-undersökning 2018.

Bland männen uppfattar 38 procent att spelföretagens datainsamling är ett intrång i deras personliga integritet. För kvinnor är motsvarande andel 23 procent. Personer som spelar online och på spel utan tillstånd i Sverige instämmer i högre grad i påståendet jämfört med personer som inte spelar eller spelar på webbplatser hos företag med tillstånd.

10.3 Självavstängning genom spelpaus.se

Efter omregleringen är det möjligt att stänga av sig från spel genom att anmäla sig till det nationella självavstängningsregistret, spelpaus.se. Det är ett verktyg för att motverka spelproblem (se även kapitel 8). Men möjligheten till självavstängning rör också frågor om personuppgifter och integritet. Den som anmäler sig till självavstängningsregistret behöver uppge personnummer, namn och vald avstängningstid. Spelinspektionen

hämtar då också information om folkbokföringsadress, för att kunna hindra direktreklam.⁹⁷

Varje inloggning på en spelsida och försök att spela i till exempel spelbutiker och på travbanor ska kontrolleras mot självavstängningsregistret. Det innebär att självavstängningsregistret även kommer att generera information om när varje enskild spelare spelar om pengar på ett spel med licens i Sverige.⁹⁸

Lotteriinspektionen hanterade inte motsvarande uppgifter före omregleringen. Många spelföretag har tidigare erbjudit en möjlighet att stänga av sig från spel på den egna spelsidan. Vissa företag utan tillstånd i Sverige har också erbjudit kunderna möjlighet att stänga av spelet genom det brittiska självavstängningsregistret *gamstop*.⁹⁹ Genom *spelpaus.se* får nu Spelinspektionen en stor mängd uppgifter om svenskarnas spelvanor på individnivå som svenska myndigheter tidigare inte har haft.

10.4 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel, till exempel spelföretagens hantering av personuppgifter. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi uppfattar som särskilt relevanta. I uppföljningen av den personliga integriteten ser vi preliminärt en fråga som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

Konflikten mellan spelomsorg och integritet

Det finns en potentiell målkonflikt mellan spellagens krav på registrering och omsorgsplikt och den enskildes integritet. Datainspektionen framhåller i sitt remissvar till Spellicensutredningen att det saknas en konsekvensutredning kring effekterna av spellagens krav för den personliga

⁹⁷ Spelinspektionen (2019) *Integritet och behandling av personuppgifter*.

⁹⁸ Med en del undantag. Skraplotter och andra lotter som inte säljs online är till exempel undantagna, liksom landbaserad bingo.

⁹⁹ Se vidare <https://www.gamstop.co.uk/>.

integriteten.¹⁰⁰ Det finns en risk att spelarna kan uppfatta att spelföretagens och Spelinspektionens tillgång till personuppgifter är ett intrång i den personliga integriteten. Det kan finnas en risk att det påverkar spelarnas förtroende för spelregleringen.

¹⁰⁰ Datainspektionen (2017) *Remissvar En omreglerad spelmarknad (2017:30)*. Dnr 1015-2017.

11 Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Läget 2018

- Få har dömts för spelrelaterade brott (brott mot lotterilagen och matchfixning).
- Rättsvårdande myndigheter beskriver att det finns ett stort mörkertal när det gäller matchfixning och brott mot lotterilagen.
- Myndigheterna bedriver i begränsad utsträckning ett brottsförebyggande arbete för att motverka spelrelaterad brottslighet.
- Det finns en fungerande samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer för att motverka matchfixning.

Ett syfte med omregleringen av spelmarknaden är att motverka brottslighet vid spel om pengar. Den nya regleringen skärper straffskalan för att anordna spel utan tillstånd. Dessutom införs brottsrubriceringen spelfuskbrott, som tar sikte på matchfixning. Vi utvärderar detta genom att följa:

- förekomsten av olovlig spelverksamhet
- förekomsten av spelfuskbrott.

11.1 Förväntade effekter av omregleringen

Spel på internet hos företag utan tillstånd i Sverige har stått för en stor del av den olovliga spelverksamheten i Sverige. Många av dessa företag har ansökt om och fått licens i Sverige efter omregleringen. Det talar för att den olovliga spelverksamheten kommer att minska efter omregleringen.

De rättsvårdande myndigheterna ser positivt på att spellagen ger dem möjligheter att motverka spelfusk, så kallad matchfixning. Den nya

brottsrubriceringen ger även Polisen möjlighet att använda tvångsåtgärder vid sina utredningar av spelfuskbrott, exempelvis telefonavlyssning.

11.2 Olovlig spelverksamhet

Det var olagligt att anordna spel om pengar utan tillstånd även före omregleringen. Det innebär att spel online från utlandsbaserade aktörer som har riktats till svenska kunder var olagligt redan då. Spelföretag utan tillstånd i Sverige stod för nästan 30 procent av det totala spelandet i Sverige 2018.

Men det är få som har fällts för att ha anordnat spel utan tillstånd, trots att sådant spel utgör närmare 30 procent av marknaden. Uppgifter från Brottsförebyggande rådet (Brå) visar att det endast är någon enstaka som årligen har fällts för brott mot lotterilagen.¹⁰¹ Bilden är konstant över tid, trots att omsättningen hos företag som bedriver spelverksamhet utan tillstånd i Sverige har ökat kraftigt de senaste åren (se även kapitel 3).

Svårt att arbeta brottsförebyggande för att motverka olovligt spel

Under de senaste åren har Lotteriinspektionen och Polisen endast i begränsad utsträckning arbetat för att förebygga brott som innebär att ordna spel om pengar utan tillstånd. En förklaring är att myndigheterna har väntat in den kommande omregleringen.

De flesta av de spelföretag som ordnar spel online har också haft licens för det i ett annat EU-land. Myndigheterna säger att de inte har haft redskap för att motverka och beivra företagets verksamhet. Men myndigheterna bedömer att den nya spellagen kommer att vara en viktig del för att de ska kunna arbeta brottsförebyggande i framtiden.

Lotteriinspektionen har i sitt tillsynsarbete fokuserat på att informera spelföretag som saknar tillstånd i Sverige om de lagar och föreskrifter som gäller för spel om pengar.¹⁰² Lotteriinspektionen har också drivit mål mot

¹⁰¹ Statistik från Brå, <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-forbrott.html> (hämtad 2019 01 16).

¹⁰² Årsredovisning för Lotteriinspektionen 2017.

medieföretag för att motverka marknadsföring kring spel (främjandeförbudet).¹⁰³

Spelinspektionen kommer efter omregleringen att fortsätta sitt arbete med att kartlägga och identifiera aktörer utan tillstånd som bedriver spelverksamhet riktad mot den svenska marknaden. Detta kommer att vara en viktig del i myndighetens tillsynsarbete.

11.3 Matchfixning är ett växande problem

Under de senaste åren har frågan om matchfixning fått större uppmärksamhet, både i Sverige och internationellt. Matchfixning innebär att försöka påverka spelare eller domare för att kunna spela på ett visst resultat. Det är i många fall en del av organiserad och internationellt förgrenad brottslighet.¹⁰⁴ Matchfixning diskuteras därför återkommande inom ramen för olika internationella samarbetsorganisationer, exempelvis Europarådet och EU.

Det fanns ingen särskild lagstiftning som tog sikte på matchfixning före omregleringen. De rättsvårdande myndigheterna har i stället bland annat använt lagstiftning om mutbrott för att lagföra personer som misstänks för matchfixning.

Riksidrottsförbundet och ATG har också haft egna regelverk mot matchfixning. Både Polisen och idrottsförbunden uppfattar att många idrottare ser det som ett hårdare straff att bli dömd enligt idrottsregelverket än att bli straffrättsligt dömd, eftersom de då ofta blir avstängda från att utöva sin idrott.

Men regeringen bedömde att det tidigare regelverket var otillräckligt för att komma tillrätta med matchfixning. Därför innehåller den nya spellagen ett särskilt spelfuskbrott.

¹⁰³ Årsredovisning för Lotteriinspektionen 2017. Myndigheten har gjort 203 anmälningar om misstänkt otillåtet främjande.

¹⁰⁴ Brå (2015:18) *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad.*

Matchfixning kan påverka förtroendet för idrotten

Aktörer både inom och utanför idrotten uppfattar matchfixning som ett växande problem. Ungefär varannan svensk uppger att de uppfattar att matchfixning är ett problem inom svensk idrott.¹⁰⁵ Lotteriinspektionens undersökning visar att 57 procent av de som spelar uppfattar att de miss-tankar om matchfixning som diskuterats i media påverkar deras förtroende för spelbranschen.¹⁰⁶ Även idrottsrörelsen och spelföretagen anser att matchfixning urholkar förtroendet för idrotten.

Få domar med koppling till matchfixning

Få personer har dömts i Sverige för försök att påverka idrottsevenemang. Sedan 2012 har polisen initierat ett fyrtiotal förundersökningar som handlar om matchfixning. Tre av dessa fall har lett till fällande dom för i första hand mutbrott.

Antalet fixade matcher är troligen fler än vad som är känt

Rättsvårdande myndigheter, idrottsrörelsen och spelföretag menar att det finns ett stort mörkertal när det gäller matchfixning. Det framgår också av Brås analyser.¹⁰⁷

För att försöka få ett grepp om mörkertalen har vi kompletterat uppgifterna från polisen med data från Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet. Dessa data tyder på att matchfixning är mer vanligt än vad uppgifterna om antalet förundersökning och domar visar (figur 11:1).

Svenska Spel har under perioden 2012–2018 utrett misstankar om otillåten påverkan på spel på matcher eller lopp vid omkring 130 tillfällen. Svenska Spel har delvis eller helt stoppat spel på dessa evenemang efter misstankar om konstiga spelmonster och oddsrörelser.

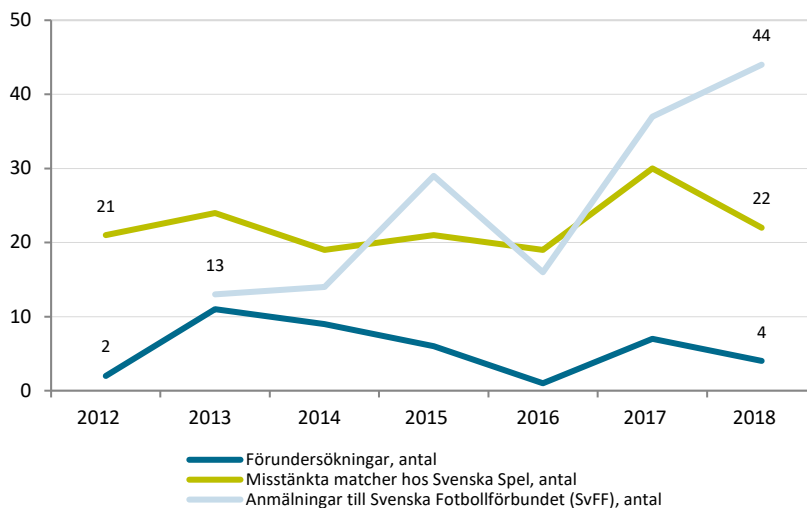
¹⁰⁵ Riksidrottsförbundets undersökning *Allmänhetens inställning till vadållning på idrott*. Genomförd av Ipsos Public Affairs oktober 2018. Undersökningen är baserad på en slumpmässigt rekryterad webbpanel och viktad för att representera allmänheten över 18 år.

¹⁰⁶ Lotteriinspektionen (2018) *Allmänheten om spel – 2018*.

¹⁰⁷ Brå (2015:18) *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad*.

Svenska Fotbollförbundet tog under 2018 emot anmälningar om matchfixning som gäller 44 matcher. Antalet har ökat för varje år och är den högsta siffran sedan 2013. Förbundet anser att det kan bero både på att antalet fixade matcher ökar eller på att anmälningsbenägenhet ökar.

Figur 11:1 Förundersökningar, stoppade matcher och misstänkta försök matchfixning 2012–2018 (antal).



Förundersökningar är de förundersökningar som initierats hos Polismyndigheten, varje ärende kan gälla flera matcher. *Misstänkta matcher hos AB Svenska spel* är de matcher där bolaget uppfattar att det finns skäl att stoppa spel tillfälligt eller helt för att undersöka misstankor om manipulation av spel. *Anmälningar till Svenska Fotbollförbundet* är anmälningar om matcher där det finns misstanke om matchfusk.

Källa: Polismyndigheten (Nationella Anti-korruptionsgruppen och Gruppen för organiserad brottslighet), AB Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet.

De fall som är kända av polisen gäller ärenden inom fotbollen. Riksidrottsförbundet bedömer att även andra sporter är drabbade, exempelvis basket och innebandy, men inte i samma utsträckning som fotbollen.

Samverkan för att motverka matchfixning

I samband med omregleringen angav regeringen att Spelinspektionen ska ha ett särskilt matchfixningsråd vid myndigheten, som en del av arbetet med att motverka matchfixning. I rådet ska Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Regeringskansliet ingå. Spelinspektionen får också låta

representanter från Riksidrottsförbundet och andra särskilt berörda idrottsförbund delta, liksom branschorganisationerna i spelbranschen och andra särskilt berörda organisationer.

Även före omregleringen samverkade olika aktörer kring matchfixningsfrågor. Polisen, Åklagarmyndigheten och idrottsrörelsen bedriver sedan länge ett gemensamt arbete som syftar till en aktiv och fungerande samverkan. Arbetet bedrivs inom ramen för den så kallade matchfixningsplattformen som Riksidrottsförbundet samordnar.

De rättsvårdande myndigheterna har också en etablerad samverkan kring matchfixningsfrågor, som även har involverat Lotteriinspektionen och myndigheter inom finanssektorn.

Idrottsrörelsen har intensifierat sitt eget arbete mot matchfixning

Idrottsrörelsen har under de senaste åren intensifierat sitt arbete med spelrelaterad brottslighet. Bland annat arbetar Riksidrottsförbundet för att öka kunskapen om matchfixning inom hela idrottsrörelsen och Svenska Fotbollförbundet har en tipsfunktion för misstänkt matchfixning.

Svenska Spel arbetar tillsammans med idrottsrörelsen för att upptäcka och minska riskerna för matchfixning. Svenska Spel finansierar också delar av Riksidrottsförbundets förebyggande arbete.

11.4 Statskontorets fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer vi att följa utvecklingen kring de indikatorer som redovisas i detta kapitel, till exempel förekomsten av spelfuskbrott. Men vi kan även komma att analysera andra frågor som vi uppfattar som särskilt relevanta. I uppföljningen av brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ser vi preliminärt en fråga som kan förtjäna särskild uppmärksamhet.

Färre spelobjekt kan påverka förekomsten av matchfixning

En diskussion som har förts i samband med Lotteriinspektionens inledande arbete att behandla spelföretagens licensansökningar är vilken typ av spelobjekt eller matchhändelse som det ska vara möjligt att spela på. Aktörerna i branschen och de berörda myndigheterna anser att vissa typer

av spelobjekt ökar risken för matchfixning. En orsak till att detta inte regleras i den nya spellagen är att lagstiftaren inte vill sätta upp hinder för en hög kanalisering.

Frågan kommer att behandlas av Spelinspektionen genom det så kallade matchfixningsrådet. Men branschen har också initierat en diskussion om behovet av självreglering och att genom gemensamma regler i branschföreningarna begränsa antalet spelobjekt. I vårt fortsatta arbete kommer vi att följa utvecklingen inom detta område.

Referenser

ATG:s bokslutskommuniké januari–december 2018.

ATG (2019). Årsredovisning 2018

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

Datainspektionen (2017). *Remissvar En omreglerad spelmarknad (2017:30).* Dnr 1015-2017.

European Committee for Standardization (2011). *Responsible Remote Gambling Measures.* CEN Workshop Agreement.

Folkhälsomyndigheten (2016). *Spelproblem – hur vanligt är det?* Faktablad.

Folkhälsomyndigheten (2017). *Spel om pengar är en folkhälsofråga.*

Folkhälsomyndigheten (2017). *Vad gör spel riskfyllt?* Faktablad.

Folkhälsomyndigheten (2017). *Spel om pengar är en folkhälsofråga.* Kunskapsstöd för att förebygga spelproblem (broschyr).

Forsström, D och Cisneros Örnberg, J (2018) Responsible gambling in practice. A case study of views and practices of Swedish orientet gambling companies. *Nordic studies on Alcohol and Drugs.*

Gaming Act, 2018. Chapter 583 of the Laws of Malta.

Gaming Player Protection Regulations, 2018. L.N. 246:2018.

Gaming premises regulations, L.N. 245:2018

Håkansson (2018) *Högriskspel på nätet och skuldsättning i befolkningen: relationen till spelform och psykisk ohälsa.*

Håkansson m.fl. (2017). Who seeks Treatment When Medicine Opens the Door to *Pathological gambling Patients – Psychiatric comorbidity and heavy*

Predominance of Online gambling, *Frontiers in Psychiatry*. Volume 8, Article 255.

Integritetskommittén (SOU 2016:41).

Kommittédirektiv 2018:47. *Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden*.

Konsumentverket (2018). *Stämningensansökan Patent- och marknadsdomstolen*. Dnr 2018/508.

Konsumentverkets årsredovisning 2018.

Lotteriinspektionens föreskrifter till skydd för sociala intressen avseende sådana lotterier som avses i 21 a § lotterilagen (1994:1000) (Lifs 2014:2).

Lotteriinspektionen (2014). *Redovisning av regeringsuppdrag – omvärld*. Dnr 14Li24.

Lotteriinspektionen (2017). *Slutrapport Tematillsyn VÖ 2016:2 Sociala föreskrifter*.

Lotteriinspektionens årsredovisning 2017.

Lotterilagen (SFS 1994:1000).

Norberg (2016). *Idrottens spelberoende*.

Nya apoteksmarknadsutredningen, *Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden* (SOU 2017:15), s. 116–119.

Player protection directive. Directive 2:2018.

Prop. 2016/17:8 *Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen*.

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

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

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Lotteriinspektionen (Fi2018/02509/RS).

Socialstyrelsen (2018). *Om spelproblem*. Artikel på www.kunskapsguiden.se.

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

Spelförordningen (SFS 2018:1475).

Spelinspektionen (2019). *Integritet och behandling av personuppgifter*.

Statskontoret (2012). *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (rapport 2012:10).

Svenska Postkodföreningen (2018). *Årsredovisning 2017*.

Svenska Spels bokslutskommuniké januari–december 2018.

Svenska Spel (2018). *Årsredovisning 2017*.

Svenska Spel (2018). *Årsredovisning 2018*.

Widinghoff & Håkansson (2018). Spelberoende är en högaktuell diagnos, *Läkartidningen*, volym 115.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



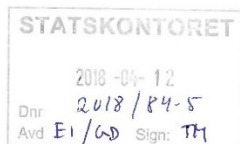
Regeringsbeslut

III 3

2018-04-05
F2018/01523/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 Fn 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

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: 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 sponsorintäkter, 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 kriminalvärden.

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

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

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

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

Bilaga 2

Metod

I denna bilaga redovisar vi mer ingående hur de undersökningar som vi baserar våra analyser på är utformade.

Swedish longitudinal gambling study (Swelogs)

Swedish longitudinal gambling study (Swelogs) genomförs av Folkhälsomyndigheten. Undersökningen är en av världens mest omfattade befolkningsundersökningar på relationen mellan spel om pengar och hälsa. Undersökningen syftar till att öka kunskapen om spelande och spelandets betydelse för människors hälsa.

Vi använder data från Swelogs 2008/2009, 2015 och 2018. Urvalet till 2018 års undersökning bestod av 13 215 individer. Av dessa var 4 000 ungdomar i åldern 16–18 år. Övriga (drygt 9 000) var personer som hade deltagit i Swelogs 2015.

Ungdomarna valdes med obundet slumpmässigt urval. Urvalet till 2015 års studie, som alltså delvis ligger till grund för Swelogs 2018, var stratifierat utifrån ålder, kön och en beräknad risk för spelproblem. Resultaten har viktats för att motsvara befolkningen.

Svarsfrekvensen för undersökningen 2018 var 38 procent.

Ytterligare information om undersökningen finns att läsa på Folkhälsomyndighetens webbplats, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/alkohol-narkotika-dopning-tobak-och-spel-andts/spel/swelogs-befolkningsstudie/>

Nationella folkhälsoenkäten

Den nationella folkhälsoenkäten, *Hälsa på lika villkor*, är en nationell undersökning om hälsa, levnadsvanor och livsvillkor. Undersökningen syftar till att undersöka hur befolkningen mår och följa förändringar i hälsa över tid. Folkhälsomyndigheten ansvarar för undersökningen och den genomförs vartannat år.

Undersökningen genomfördes årligen under perioden 2004–2016. Från och med 2016 görs den vartannat år.

Urvalet för 2018 omfattar ett slumpmässigt urval om 40 000 individer i åldrarna 16–84 år. Svarsfrekvensen var 42,1 procent. Fram till 2016 var urvalet 20 000 personer (med undantag för 2005–2007, då urvalet var 10 000 personer).

Bortfallsanalysen visar att de som inte besvarar inte tycks ha ett avvikande svarsmönster jämfört med de som besvarar undersökningen.

Allmänheten om spel

Undersökningen *Allmänheten om spel* genomförs årligen sedan 2013 av Spelinspektionen (tidigare Lotteriinspektionen). Urvalet är den svenska befolkningen i åldern 18–79 år. Merparten av frågorna ställs enbart till de som spelat någon gång de senaste 12 månaderna.

Undersökningen genomförs inom ramen för företaget Novus Sverige-panel. Webbpanelen är slumpmässigt rekryterad. År 2018 baserades analysen på intervjuer med 1 582 personer. Av dessa uppgav 1 011 personer att de har spelat någon gång de senaste 12 månaderna. Intervjuerna genomfördes under perioden 5–18 oktober 2018, och svarsfrekvensen var 67 procent.

Bortfallsanalysen visar att svarsgruppen är representativ för befolkningen.

Resultaten från undersökningen kan laddas ned från Spelinspektionens webbplats <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>.

Undersökning av statliga myndigheters kostnader

För att undersöka statliga myndigheters kostnader till följd av omregleringen av spelmarknaden har Statskontoret riktat en enkätundersökning till 13 myndigheter som är berörda av omregleringen. Myndigheterna är:

- Domstolsverket
- Åklagarmyndigheten
- Polismyndigheten
- Brottsförebyggande rådet (Brå)

- Socialstyrelsen
- Folkhälsomyndigheten
- Skatteverket
- Kronofogdemyndigheten
- Lotteriinspektionen
- Konsumentverket
- Konkurrensverket
- Statskontoret
- Regeringskansliet

I enkäten bad vi myndigheterna uppskatta sina eventuella merkostnader till följd av omregleringen. Vi bad också myndigheterna beskriva vad kostnaderna består i, samt ange om de har några eventuella intäkter till följd av omregleringen.

Samtliga myndigheter som tillfrågats har besvarat undersökningen.

Undersökning om spelföretags konsumentskydd och spelansvar

Statskontoret har under hösten 2018 genomfört en undersökning av de svenskspråkiga webbplatserna för tio större spelföretag utan tillstånd i Sverige. Vi har undersökt om spelsajterna

- kontrollerar ålder vid registrering
- har självtest och möjlighet till självavstängning och om det är lätt att hitta dessa verktyg
- har en kundtjänst som svarar på en fråga på svenska.

I undersökningen ingick Unibet, Bet365, Pokerstars, Multilotto, MrGreen, Betsson, MariaCasino, Lottoland, Leo Vegas och Casumo. Urvalet utgår från vilka spelsajter som en störst andel har svarat att de spelar på i Lotteriinspektionens undersökning *Allmänheten om spel* år 2017.

Undersökning om spelreklam i Sverige

Analys- och undersökningsföretaget Kantar Sifo har på uppdrag av Statskontoret sammanställt uppgifter om spelreklam i Sverige 2010-2018. Undersökningen avser omfattningen av spelreklam och hur reklamen fördelar sig mellan olika spelformer, mediekanaler och reklamköpare.

Kantar Sifo mäter spelreklamen genom egna undersökningar av reklamannonser i olika mediekanaler, och genom att medieföretag rapporterar in uppgifter till Kantar Sifo om annonseringen hos dem. Med dessa två huvudmetoder mäter Kantar Sifo spelreklam i bland annat mediekanalerna tryckt press, TV, radio, digitala medier, utomhusreklam, direktreklam och bioreklam.

Kantar Sifo studerar annonserna manuellt för att klassificera annonsköparen. Därefter räknas ett bruttopris fram utifrån medieföretagens officiella prislister (den så kallade ratecard principen). Dessa bruttopriser är de belopp som annonsörerna skulle ha betalat om de följt de officiella prislistorna, inte vad de faktiskt har betalat efter eventuella rabatter. De medieföretag som rapporterar underlag till Kantar Sifo anger vilka annonsörerna är och bruttopriset på reklamköpen.

Kantar Sifo bevakar inte reklamen i alla mediekanaler som finns i Sverige. Gällande de digitala medierna så mäts de generellt sett i mindre omfattning än de analoga medierna. Kantar Sifo bevakar inte reklam i sociala medier (till exempel Facebook och Instagram), söktjänster (till exempel Google) och Youtube.

Undersökning om spelföretags sponsring av idrottsförbund

Statskontoret har i samarbete med Riksidrottsförbundet genomfört en undersökning om spelföretags sponsring av specialidrottsförbunden. I undersökningen har vi ställt frågor om idrottsförbunden har avtal med spelföretag om sponsring samt hur mycket pengar avtalen i sådant fall omfattar. Idrottsförbunden har också fått ange vilka spelföretag de har avtal med. Av Riksidrottsförbundets 71 specialidrottsförbund har 64 besvarat frågorna. Bortfallet gäller i första hand mindre förbund, som troligen inte har stora intäkter från sponsring av spelföretag. Svaren i enkäten gäller 2018 eller verksamhetsåret 2018/19.

Undersökning av budget- och skuldrådgivarnas uppfattning om skuldsättning till följd av spel

Statskontoret har i samarbete med Konsumentverket genomfört en undersökning av de kommunala budget- och skuldrådgivarnas uppfattning om skuldsättning till följd av spel.

Undersökningen genomfördes som en del av Konsumentverkets årliga undersökning *Läget i landet*. I januari 2019 skickades en webbenkät till Sveriges samtliga kommuner. Alla kommuner besvarade enkäten.

I undersökningen ställde vi följande frågor:

Hur stor andel av de personer ni har hjälpt det senaste året har haft skulder till följd av spel om pengar?

Vi ber er uppskatta detta efter bästa förmåga. Observera att svaret bör inkludera både ärenden där spel om pengar är den huvudsakliga orsaken till skuldsättningen och ärenden där spel om pengar är en av flera orsaker till skuldsättning. [Svaren kunde anges på en skala från 0 till 100 procent.]

Vilket av följande påståenden stämmer bäst överens med er uppfattning? Antalet människor som har skulder till följd av spel om pengar är

- betydligt fler i dag jämfört med tre år sedan
- något fler i dag jämfört med tre år sedan
- ungefär lika många i dag som för tre år sedan
- något färre i dag jämfört med tre år sedan
- betydligt färre i dag jämfört med tre år sedan
- vet ej

Vilket av följande påståenden stämmer bäst överens med er uppfattning? Skulderna till följd av spel om pengar är

- betydligt större i dag jämfört med tre år sedan
- något större i dag jämfört med tre år sedan
- ungefär lika stora i dag som för tre år sedan
- något mindre i dag jämfört med tre år sedan
- betydligt mindre i dag jämfört med tre år sedan
- vet ej