

Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden

Delrapport 3
Första året med den nya spelregleringen

MISSIV

DATUM
2020-03-18
ERT DATUM
2018-04-05

DIARIENR
2018/84-5
ER BETECKNING
Fi2018/01523/OU
Fi2019/00298/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 sammanlagt fem tillfällen under perioden 2018–2022.

Statskontoret överlämnar härmed den tredje redovisningen av uppdraget genom rapporten *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3: Första året med den nya spelregleringen (2020:8)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Charlotte Andersson, utredare Mats Kullander och utredare Thomas Ringbom, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Thomas Ringbom

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Spelmarknaden 2019 – slutsatser och rekommendationer	13
1.1	Mål och intentioner med omregleringen	14
1.2	Den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat	15
1.3	Mer behöver göras för att uppnå målen	16
1.4	Statskontorets rekommendationer	20
1.5	Statskontorets fortsatta arbete	22
1.6	Rapportens disposition	22
2	Spelmarknadens utveckling	25
2.1	Spelmarknadens omsättning	25
2.2	Konkurrensförhållandena på marknaden	28
2.3	Svenskarnas spelvanor	32
2.4	Kundnöjdhet och anseende	35
2.5	Spelservice och sysselsättning	35
2.6	Statskontorets iakttagelser	36
3	Kanaliseringen på spelmarknaden	39
3.1	Andel av det totala spelandet som sker hos spelföretag med licens	39
3.2	Kanaliseringsgraden	40
3.3	Särdrag hos spelföretag utan licens	42
3.4	Statskontorets iakttagelser och rekommendationer	43
4	Statens intäkter från spel	45
4.1	Statens samlade intäkter från spel	45
4.2	Intäkter från punktskatt från spel	46
4.3	Intäkter från utdelning från Svenska Spel	48
4.4	Intäkter från bolagsskatt för spelföretag	50
4.5	Statskontorets iakttagelser	51
5	Allmännyttiga organisationers intäkter från spel	53
5.1	Förutsättningarna för allmännyttiga organisationer att bedriva spelverksamhet	53
5.2	Omsättning och intäkter hos allmännyttiga organisationers spel	54
5.3	Tekniska krav på allmännyttiga spel	57
5.4	Idrottens sponsorintäkter från spelföretag	58
5.5	Statskontorets iakttagelser och rekommendationer	60

6	Konsumentskyddet på spelmarknaden	63
6.1	Spelansvar och andra delar av konsumentskyddet	63
6.2	Spelföretagens marknadsföring	70
6.3	Minderårigas spelande	77
6.4	Statskontorets iakttagelser	78
7	Folkhälsa och spelande	79
7.1	Spelproblem i befolkningen	79
7.2	Ekonomiska problem till följd av spelande	86
7.3	Statskontorets iakttagelser och rekommendationer	87
8	Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet	89
8.1	Olovlig spelverksamhet	89
8.2	Matchfixning	94
8.3	Statskontorets iakttagelser och rekommendationer	100
9	Den personliga integriteten	103
9.1	Spelföretagens hantering av personuppgifter	103
9.2	Spelpaus innehåller integritetskänslig information	105
9.3	Varningsmeddelanden kan uppfattas som ett ingrepp i den personliga integriteten	106
9.4	Statskontorets iakttagelser	106
10	Kostnader för statliga myndigheter	107
10.1	Kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden	107
10.2	Statskontorets iakttagelser	109
	Referenser	111

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	113
2	Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt i arbetet	117

Sammanfattning

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när Sverige fick en ny spelreglering. Omregleringen ska enligt regeringen ge bättre förutsättningar att uppnå målet för spelområdet om en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll. Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen fram till 2022. I denna tredje delrapport redovisar vi hur marknaden utvecklats under 2019.

Den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat

Omregleringen har ökat den offentliga kontrollen över den svenska spelmarknaden jämfört med före omregleringen. En betydligt större del av svenskarnas spelande sker i dag hos spelföretag med licens i Sverige, som är skyldiga att följa svensk spellagstiftning. Licenssystemet har gett staten bättre verktyg för att granska och styra spelföretagen och spelandet. Exempel på detta är lämplighetsprövning och löpande tillsyn av företagen på marknaden samt självavstängningsregistret Spelpaus med krav på spelföretag att ge spelare möjlighet att stänga av sig från spel.

Arbetet mot olovlig spelverksamhet behöver prioriteras

Staten behöver använda de förbättrade verktygen för att omregleringen ska vara framgångsrik och för att på sikt uppnå målet för spelområdet. En viktig del i detta är att spelföretag utan licens stängs ute från marknaden. Spelinspektionen har av olika skäl hittills inte använt sig av verktygen varningsmeddelande och betalningsblockering för att stänga ute olicensierat spel. Verktygens effektivitet i arbetet mot olovlig spelverksamhet kan därför ännu inte bedömas. Statskontoret uppfattar att Spelinspektionen under 2019 inte har varit lika synlig i arbetet med att stänga ute spelföretag utan licens, som i tillsynen av företag med licens. Det är viktigt att Spelinspektionen prioriterar arbetet mot den olovliga

spelverksamheten, inte minst eftersom förekomsten av den försämrar möjligheten att uppfylla målet för spelområdet. En minskad olovlig spelverksamhet skulle bland annat skapa bättre förutsättningar för en striktare spelreglering i frågor där det finns ett sådant behov.

Det behövs mer information om hjälp mot spelproblem

Konsumentskyddet har stärkts genom omregleringen. Ett stort antal individer har skyddats från överdrivet spelande genom att de stängt av sig från spel på Spelpaus. Men det är inte tillräckligt för att nå alla individer som behöver skydd mot överdrivet spelande. Vi bedömer att allmänheten behöver mer information om möjligheterna att stänga av sig från spel och få hjälp mot spelproblem. I Sverige är det framför allt kvinnor som saknar kunskaper om dessa möjligheter. Trots att det är nästan lika många kvinnor som män som har ett så kallat problemspelande, så är endast var fjärde person som stänger av sig på Spelpaus en kvinna. Även bland dem som tar kontakt med den nationella Stödlinjen med anledning av sitt eget spelande, är kvinnorna i minoritet.

Försämrade möjligheter för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel

Möjligheterna ska inte försämras efter omregleringen för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel. Även om de centrala villkoren är oförändrade i flera viktiga avseenden, bedömer Statskontoret att en hårdare konkurrens på spelmarknaden har gjort det svårt för allmännyttiga organisationer att konkurrera om svenskarnas spelande. Det försämrar möjligheterna för dem att få intäkter från spel. Vidare är många allmännyttiga organisationer kritiska till att spelregleringens tekniska krav inte är anpassade till de allmännyttiga spelen. Kraven rör bland annat spelföretagens spelsystem och dragningsutrustning. Statskontoret konstaterar att kostnaderna är höga för att anpassa sig till kraven och för att certifiera sig, i synnerhet för mindre rikslotterier och bingohallar.

Läget 2019 inom nio olika områden

Statskontoret ska utvärdera omregleringens effekter för nio olika områden. Här redovisar vi läget 2019 inom vart och ett av dessa områden.

Spelmarknadens utveckling (kapitel 2)

Spelmarknaden omsatte 2019 totalt 26,8 miljarder kronor. Det är svårt att fastställa hur marknadens storlek har förändrats jämfört med 2018.

Konkurrensen på marknaden har skärpts. Spelandet utvecklades svagt på spelformer som är förbehållna staten och allmännyttiga organisationer.

Kanaliseringen på spelmarknaden (kapitel 3)

Den så kallade kanaliseringsgraden uppskattas till i genomsnitt 88 procent 2019.¹ År 2018 var den betydligt lägre än 50 procent. Kanaliseringsgraden var något lägre än 88 procent under det andra halvåret 2019, och något högre under det första. Kanaliseringen varierar mellan olika spelformer.

Statens intäkter från spel (kapitel 4)

Statens samlade intäkter från spel uppskattas till 6,0 miljarder kronor 2019, vilket är i nivå med 2018. Intäkterna från punktskatt på spel och bolagsskatt från spelföretag ökade jämfört med 2018, medan intäkterna från utdelning från AB Svenska Spel minskade. Storleken på utdelningen från Svenska spel var dock inte beslutad när Statskontoret lämnade denna rapport. Det innebär att statens samlade intäkter från spel kan komma att avvika från vår uppskattning på 6,0 miljarder.

Allmännyttiga organisationers intäkter från spel (kapitel 5)

Intäkterna från allmännyttiga spel var 1,45 miljarder kronor 2019. Det är något mer än 2018. Men det beror främst på att intäkterna från ett stort lotteri ökat. Spelföretag sponsrade idrottsförbunden med runt 130 miljoner kronor 2019. Det är något mer än under 2018.

¹ Kanaliseringsgraden visar hur stor del av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige. I denna delmarknad ingår bland annat onlinekasino och vadhållning.

Konsumentskyddet på spelmarknaden (kapitel 6)

Konsumentskyddet har stärkts efter omregleringen. Närmare 50 000 personer har stängt av sig från spel genom Spelpaus. Antalet personer som har gjort självtest har ökat kraftigt. Spelreklam i digitala mediekkanaler ökade 2019, medan spelreklam i traditionella kanaler som tv minskade.

Folkhälsa och spelande (kapitel 7)

Det finns tecken på att spelproblemen i befolkningen kan ha minskat, men det saknas data för 2019 som primärt mäter spelproblem. Antalet personer som söker hjälp hos Stödlinjen har minskat. Kvinnor använder inte samhällets stödinsatser i samma utsträckning som män.

Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet (kapitel 8)

Den olovliga spelverksamheten är fortfarande betydande. Vissa åtgärder för att stänga ute olicensierat spel har vidtagits, men de verktyg som finns mot olovlig spelverksamhet har ännu inte prövats. Det är fortfarande svårt att utreda och lagföra matchfixning.

Den personliga integriteten (kapitel 9)

Spelföretagen samlar in omfattande uppgifter om sina kunder för att uppfylla spellagens krav på kundkännedom och spelansvar. Var fjärde spelare uppfattar 2019 att datainsamling om deras spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten. Det är en något lägre andel än 2018.

Kostnader för statliga myndigheter (kapitel 10)

Statliga myndigheters kostnader för uppgifter som rör spelmarknaden var drygt 83 miljoner kronor 2019, varav 70 miljoner för Spelinspektionen. Myndigheternas kostnader ökade med 15 miljoner kronor jämfört med 2018. Det beror på att de fått fler uppgifter kring spelmarknaden.

Statskontorets rekommendationer

Det framgår inte explicit i Statskontorets uppdrag att vi ska lämna förslag. Men vi lämnar några rekommendationer utifrån våra slutsatser och iakttagelser om spelmarknaden 2019.

- Spelmarknadsutredningen bör föreslå ytterligare åtgärder mot olovlig spelverksamhet
- Regeringen bör initiera en informationsinsats om konsumentskyddet riktad till allmänheten
- Spelinspektionen bör snarast genomföra en översyn av nu gällande tekniska krav
- Spelinspektionen bör vidareutveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden

1 Spelmarknaden 2019 – slutsatser och rekommendationer

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när Sverige fick en ny spelreglering genom spellagen (2018:1138). Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen fram till 2022. Detta är vår tredje delrapport.²

Statskontoret ska följa upp och utvärdera omregleringens effekter på nio områden:

- Spelmarknadens utveckling
- Kanaliseringen på spelmarknaden
- Statens intäkter från spel
- Allmännyttiga organisationers intäkter från spel
- Konsumentskyddet på spelmarknaden
- Folkhälsa och spelande
- Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet
- Den personliga integriteten
- Kostnader för statliga myndigheter

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser om hur spelmarknaden överlag har utvecklats under 2019, utifrån de mål och intentioner som finns med omregleringen. Vi lämnar också fyra rekommendationer.

Vad innebär omregleringen av spelmarknaden?

Ett system infördes som innebär att spelföretag ska ha en licens. Företag utan licens ska stängas ute. Det infördes även skärpta krav kring konsumentskydd och spelansvar, förbud mot matchfixning och en ny skatt på spelverksamhet. En del av marknaden är konkurrensutsatt medan andra delar är förbehållna staten och allmännyttiga organisationer.

Varför omreglerades spelmarknaden?

Svenskarnas spelande över internet hos spelföretag utan tillstånd ökade under lång tid. År 2018 skedde mer än hälften av online-spelandet hos dessa företag. De betalade inte skatt i Sverige och konsumentskyddet var begränsat. Ett centralt motiv för omregleringen var att staten ska få kontroll över spelandet hos dessa företag.

² Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av Statskontorets uppdrag, tillvägagångssättet i arbetet med denna delrapport samt vad våra två första delrapporter handlar om.

I de följande kapitlen 2-10 redovisar vi mer utförligt vad som hänt på vart och ett av de nio områden vi utvärderar.

Det har gått kort tid sedan omregleringen och det är ännu för tidigt att dra några slutgiltiga slutsatser om omregleringens effekter.

1.1 Mål och intentioner med omregleringen

Enligt uppdraget ska Statskontoret göra uppföljningen och utvärderingen utifrån målen med omregleringen. Vår tolkning är att omregleringen ska ge bättre förutsättningar att uppnå det övergripande målet för spelområdet, om bland annat en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll.

Målet för spelområdet

Målet för spelområdet är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll, som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig verksamhet att få finansiering. De negativa konsekvenserna av spel ska minskas och det ska råda en hög säkerhet. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet.

(Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94)

I förarbetena till omregleringen beskrev regeringen även ett antal utgångspunkter för och förväntade effekter av den nya spelregleringen, bland annat att

- möjligheterna inte ska försämrats för staten och allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel
- konsumentskyddet ska stärkas
- regleringen ska vara långsiktigt hållbar.³

Regeringen har också bedömt att kanaliseringsgraden på den omreglerade spelmarknaden kommer kunna bli minst 90 procent.⁴ Kanaliseringsgraden visar hur stor del av svenskarnas spelande på den

konkurrensutsatta delen av spelmarknaden, som sker hos spelföretag med licens i Sverige. I denna delmarknad ingår bland annat onlinekasino och vadhållning.

³ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82.

⁴ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 285.

1.2 Den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat

Statskontoret konstaterar att omregleringen har lett till en ökad offentlig kontroll över den svenska spelmarknaden. En betydligt större andel av svenskarnas spelande sker i dag hos spelföretag med licens i Sverige, jämfört med andelen som före omregleringen spelade hos företag med tillstånd i Sverige.

Det räcker inte med mer offentlig kontroll för att komma tillrätta med de negativa konsekvenserna av spel

Mer offentlig kontroll över spelmarknaden är positivt. Men vi bedömer att det i sig inte är tillräckligt för att minska de negativa konsekvenserna av spel. Exempelvis så upphör inte spelproblem och andra skadeverkningar bara för att svenskarna spelar hos spelföretag under offentlig kontroll. Det kan därför även krävas andra typer av offentliga åtgärder för att uppnå målet för spelområdet, som inte är kopplade specifikt till spelregleringen.

Verktygen för granskning och styrning har blivit bättre

De generella regleringsmässiga förutsättningarna för offentlig kontroll av spelmarknaden har förbättrats på flera sätt efter omregleringen. Licenssystemet har gett staten förbättrade juridiska verktyg för att granska och styra spelverksamhet och spelföretag i Sverige, bland annat genom:

- Spellagens krav på lämplighet hos spelföretag för att de ska kunna få licens och för att få fortsätta verka på marknaden. Spelinspektionen lämplighetsprövar samtliga företag innan de får licens.
- Spelinspektionens och Konsumentverkets löpande tillsyn över att spelföretagen med licens följer reglerna när det gäller exempelvis spelansvar och marknadsföring.
- Inrättandet av det nationella självavstängningsregistret Spelpaus, med krav på spelföretag med licens att de ska ge spelare möjlighet att stänga av sig från spel.

Kanaliseringsgraden har ökat betydligt

Hur stor del av den omreglerade spelmarknaden som är under offentlig kontroll kan belysas genom kanaliseringsgraden. Utifrån tillgängliga uppgifter från Spelinspektionen, uppskattar vi att kanaliseringsgraden i genomsnitt var 88 procent 2019.⁵ Före omregleringen var den under 50 procent.

Även om kanaliseringsgraden har ökat betydligt sker fortfarande ett omfattande spel hos spelföretag utan licens. Det är inte heller givet att kanaliseringsgraden kommer att fortsätta att öka eller ens ligga kvar på 2019 års nivå, under de kommande åren. Det är mycket enkelt för en spelare att hitta till och börja spela hos spelföretag utan licens.

Inför omregleringen framhöll regeringen att den nya spelregleringen bör balansera de skilda intressen som finns inom spelområdet, så att den både attraherar aktörerna på spelmarknaden och tillgodoser behovet av skydd mot problemspelande.⁶ Statskontoret menar likt regeringen att det råder en balansgång mellan hur långtgående regleringen är och hur attraktivt det är för spelföretag att ansöka om licens. Annorlunda uttryckt finns det en avvägning mellan reglering och kanalisering.

1.3 Mer behöver göras för att uppnå målen

En grundläggande förutsättning för en framgångsrik omreglering och för att på sikt uppnå målet för spelområdet, är att staten använder de förbättrade verktygen för att granska och styra spelföretag och spelet. En central del i detta är tillsynen över spelregleringen. En fungerande tillsyn främjar målen om en hög säkerhet och ett starkt konsumentskydd, men det leder också till mer jämlik konkurrens för de spelföretag som har licens. Inget spelföretag som tillhandahåller spel på den svenska marknaden ska kunna dra fördel av att strunta i att ha en licens, eller genom att ha en licens och bryta mot reglerna. En aspekt av en fungerande

⁵ Detta är en genomsnittssiffra som inkluderar samtliga konkurrensutsatta spelformer. Men kanaliseringsgraden varierar mellan spelformerna. Siffran gäller helåret 2019 och beskriver inte förändringar under året. Vissa av de uppgifter som ligger till grund för beräkningen av kanaliseringsgraden är osäkra. Vi beskriver detta utförligt i kapitel 3.

⁶ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82.

tillsyn är vidare att tillsynsmyndigheterna Spelinspektionen och Konsumentverket – så långt det är möjligt – aktivt informerar och vägleder spelbranschen om hur de tolkar och tillämpar reglerna. Detta är särskilt angeläget för den nyligen omreglerade spelmarknaden, eftersom den har en ny lagstiftning och ett stort antal nya spelföretag på marknaden.

Statskontoret bedömer att mer kan och behöver göras när det gäller statens granskning och styrning av spelmarknaden. Detta diskuteras i det följande.

Arbetet mot olovlig spelverksamhet behöver prioriteras

Inför omregleringen framhöll regeringen att spelföretag utan licens i Sverige ska stängas ute från den svenska marknaden.⁷ Spelinspektionen har efter omregleringen fått möjlighet att utfärda betalningsblockering och ge varningsmeddelanden till spelare som spelar hos spelföretag utan licens. Men dessa verktyg har ännu i februari 2020 av olika skäl inte använts. Vidare ska spelares vinster från spel på olicensierade spelsajter beskattas enligt den nya spellagstiftningen. Skatteverket har i dagsläget inte närmare tagit ställning till hur den på ett effektivt sätt ska hitta de personer som haft spelvinster som ska beskattas, men som inte frivilligt lämnat uppgifter om det. Detta betyder att de verktyg för att stänga ute olicensierat spel som pekades ut av regeringen inför omregleringen ännu inte har använts. Verktygens effektivitet i arbetet mot olovlig spelverksamhet kan därför ännu inte bedömas.

Statskontoret uppfattar att Spelinspektionen under 2019 inte har varit lika synlig i arbetet med att stänga ute spelföretag utan licens, som i tillsynen av företag med licens. Under året hade myndigheten ett stort antal tillsyns-ärenden mot spelföretag med licens, medan det första ärendet mot spelföretag utan licens kom först i december 2019. Statskontoret anser att arbetet mot olovlig spelverksamhet behöver prioriteras. Under 2019 uppskattas svenskarna ha spelat på spelföretag utan licens för runt 2 miljarder kronor. Det betyder att ett mycket omfattande spelande, varav en stor del på onlinekasinon, sker utanför den svenska lagstiftningens regler om spelansvar, marknadsföring och matchfixning. Det motsvarar

⁷ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 1.

också ett potentiellt skattebortfall för staten på 360 miljoner kronor.⁸ Det är således inte bara så att olovlig spelverksamhet strider mot svensk lag och därför ska beivras. Den försämrar också möjligheterna att uppfylla målet för spelområdet, om till exempel en hög säkerhet och ett starkt konsumentskydd vid spel och att värna intäkterna till staten och allmännyttiga organisationer.

Ju mer av den olovliga spelverksamheten som kan stävjas, desto bättre generella förutsättningar skapas det också för en striktare spelreglering i frågor där det finns ett sådant behov. Det skulle exempelvis kunna gälla regleringen kring marknadsföringen av spel och begränsningar i spelutbud för att motverka matchfixning.

Det behövs mer information om hjälp mot spelproblem

Regeringen har framhållit att konsumentskyddsperspektivet ska stärkas. De sociala skyddsaspekterna om att motverka skadeverkningar i form av bland annat problemspelande, bör ges stor vikt vid försäljningen, marknadsföringen och tillsynen av spel.⁹ Statskontoret menar att omregleringen i flera avseenden har varit bra när det gäller konsumentskyddet. Men det är inte tillräckligt för att nå alla individer som behöver skydd mot överdrivet spelande. Vissa delar av konsumentskyddet kan vara svåra för tillsynsmyndigheterna att kontrollera, och det vilar ett stort ansvar på spelföretagen för att upprätthålla det. Det är en balansgång för varje enskilt företag mellan att konkurrera om spelarna på en marknad och samtidigt erbjuda konsumentskyddande åtgärder. Det senare kan innebära att man tvingas avstå från intäkter från vissa kunder.

Det saknas data för 2019 som primärt mäter spelproblem. Statskontorets intervjuer med forskare tyder på att utvecklingen efter omregleringen har varit positiv och att ett betydande antal individer har skyddats från överdrivet spelande genom Spelpaus. Men internationell forskning visar att möjligheten att stänga av sig från spel inte alltid utnyttjas av personer

⁸ Detta gäller givet att hela beloppet på 2 miljarder kronor som spelas på spelföretag utan licens, är spel som i spellagens mening anses tillhandahållas i Sverige. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska enligt spellagen inte anses tillhandahållna i Sverige. Se 1 kap. 2 § spellag (2018:1138).

⁹ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82.

med spelproblem, och att spelaren ofta stänger av sig när hen redan har allvarliga ekonomiska problem. I Sverige är det framför allt kvinnor som saknar kunskaper om möjligheten att stänga av sig och att få annan hjälp. Trots att kvinnors problemspelande närmar sig männens, så är endast var fjärde person som stänger av sig på Spelpaus en kvinna. Även bland dem som tar kontakt med den nationella Stödlinjen med anledning av sitt eget spelande, är kvinnorna i minoritet. Onlinekasino är den spelform som orsakar mest spelproblem. En del av marknadsföringen för onlinekasino har ett särskilt fokus på just kvinnor. En växande grupp av kvinnor tycks ha problem med framför allt spel på onlinekasino.

Statskontoret menar att detta sammantaget innebär att det finns behov av information till allmänheten om möjligheterna att stänga av sig från spel och att få hjälp mot spelmissbruk.

Försämrade möjligheter för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel

Regeringen har framhållit att möjligheterna inte ska försämras för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel.¹⁰ Spelandet på de allmännyttiga spelen har överlag utvecklats svagt 2019, även om det inte gäller alla deras spel. De centrala villkoren för allmännyttiga organisationer att bedriva spelverksamhet är oförändrade i flera viktiga avseenden efter omregleringen.¹¹ Men Statskontoret bedömer att en hårdare konkurrens på marknaden, med betydligt fler spelföretag som öppet kan marknadsföra sig, har gjort att det generellt sett är svårt för allmännyttiga spel att konkurrera om svenskarnas spelande. Det försämrar möjligheterna att ta del av intäkterna från spel.

Intäkterna till föreningslivet från bingohallarna minskade 2019 trots att själva bingospelet är oförändrat. Det beror på att spel på Svenska Spels Vegas-automater som finns i hallarna ska beskattas efter omregleringen, vilket lett till ett lägre överskott från automaterna till bingohallarna.

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

¹¹ Allmännyttiga organisationer har fortfarande ensamrätt på att anordna landbaserad bingo och, tillsammans med staten, lotterier. De är även fortsatt befriade från spelskatt.

Det finns hos de allmännyttiga organisationerna en utbredd kritik mot att den nya spelregleringens tekniska krav som rör bland annat spelsystem och dragningsutrustning, är dåligt anpassade till de allmännyttiga spelen och de organisationer som bedriver dessa spel. Statskontoret konstaterar att kostnaderna är höga för att anpassa sig till kraven och för att certifiera sig, i synnerhet för mindre rikslotterier och bingohallar.

1.4 Statskontorets rekommendationer

Spelmarknadsutredningen har i uppdrag att utreda och lämna förslag för att minska skadeverkningarna av spel, stänga ute olicensierat spel samt begränsa omfattningen och aggressiviteten i marknadsföringen av spel. Utredningen kan också lämna andra förslag som stärker omregleringen, bland annat efter vad som framkommer i Statskontorets utvärdering.¹²

Det framgår inte explicit i Statskontorets uppdrag att vi ska lämna förslag. Men i propositionen som föranledde omregleringen förklaras att vår utvärdering ska utgöra underlag för regeringen att ta ställning till behovet av eventuella justeringar på den omreglerade spelmarknaden.¹³ Vi lämnar därför här fyra rekommendationer som följer av diskussionen ovan och som tydligt kopplar till målen för spelområdet och omregleringen.¹⁴

Spelmarknadsutredningen bör föreslå ytterligare åtgärder mot olovlig spelverksamhet

Spelmarknadsutredningen ska föreslå ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierade spelföretag, om Statskontorets uppföljning visar att befintliga verktyg inte är tillräckliga eller att utvecklingen vad gäller olicensierat spel på annat sätt är negativ. Vi bedömer att så är fallet. Eftersom olicensierat spel äventyrar målen för spelområdet och omregleringen bör utredningen föreslå ytterligare åtgärder mot olovlig spelverksamhet. En åtgärd som bör övervägas är licens även för underleverantörer till spelföretag. I kapitel 8 beskriver vi detta närmare.

¹² *Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden* (dir. 2018:47) och *Tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)* (dir. 2019:18).

¹³ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 278.

¹⁴ Rekommendationerna och bakgrunden till dem beskrivs utförligt i senare kapitel.

Regeringen bör initiera en informationsinsats om konsumentskyddet riktad till allmänheten

Statskontoret menar att det i praktiken är svårt att enbart genom reglering och tillsyn skapa ett system som ger ett betryggande konsumentskydd. Vi uppfattar också att det finns en brist på kunskap hos spelare om var och hur de stänger av sig från spel, och hur de söker hjälp mot problemspelande. Kunskapsbristen förefaller vara störst bland kvinnor. Vi menar därför att regeringen bör ge ett uppdrag till antingen Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten eller Spelinspektionen att genomföra en informationsinsats om konsumentskyddet riktad till allmänheten. Gruppen kvinnor med problemspelande bör ha särskilt fokus vid en sådan insats. I kapitel 7 beskriver vi detta närmare.

Spelinspektionen bör snarast genomföra en översyn av nu gällande tekniska krav

Spelinspektionen informerade i slutet på 2019 att den avser att meddela individuella undantag från vissa av reglerna om tekniska krav, för lotterier med en lägre omsättning och så kallad hallbingo. Undantagen kommer som längst att gälla till den 31 december 2021. Det är enligt Statskontoret viktigt att de allmännyttiga organisationerna har långsiktiga spelregler i den allt tuffare konkurrensen på marknaden. Spelinspektionen har meddelat att den har för avsikt att se över de tekniska kraven, i syfte att om möjligt anpassa dem till den spelverksamhet som allmännyttiga organisationer bedriver. Mot bakgrund av kritiken mot de tekniska kraven och osäkerheten om de långsiktiga förutsättningarna kring detta bör Spelinspektionen snarast genomföra denna översyn, i dialog med de allmännyttiga organisationerna. I kapitel 5 beskriver vi detta närmare.

Spelinspektionen bör vidareutveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden

Beräkningen av kanaliseringsgraden bygger på tillgängliga uppgifter hos Spelinspektionen om spelandet hos spelföretag med och utan licens i Sverige. Men det finns inga faktiska uppgifter om storleken på spelandet hos spelföretag utan licens. Dessa uppgifter bygger på uppskattningar. Det är därför osäkert exakt hur hög kanaliseringsgraden är. Spelinspektionen bör därför i dialog med spelbranschen göra en analys av om och hur

metoden för att beräkna kanaliseringsgraden kan vidareutvecklas. I kapitel 3 beskriver vi detta närmare.

1.5 Statskontorets fortsatta arbete

Statskontorets nästa delrapport redovisas i april 2021. Den kommer att fokusera på spelmarknadens utveckling under 2020, med utgångspunkt från de indikatorer vi följer och utvärderar. Men då har det gått drygt två år sedan omregleringen. Vi kommer därför även att kunna beskriva mer långsiktiga utvecklingstendenser på marknaden och analysera potentiella målkonflikter när det gäller att uppfylla målen för spelpolitiken och omregleringen. Vi utesluter inte heller att det för några av indikatorerna är möjligt att dra mer slutgiltiga slutsatser om omregleringens effekter.

Statskontoret analyserar löpande samtliga indikatorer. Men vi bedömer att några av indikatorerna har en tydligare koppling än andra till målen för omregleringen och spelpolitiken, och därför är särskilt viktiga att fördjupa sig i det närmaste året. Det gäller bland annat indikatorerna om kanaliseringen, allmännyttiga organisationers intäkter, konsumentskydd och spelansvar, spelproblem, olovlig spelverksamhet och matchfixning.

I delrapport 3 analyserar vi vissa aspekter av berörda myndigheters tillsyn av spelmarknaden, till exempel när det gäller Spelinspektionens arbete mot olovlig spelverksamhet. Men vi har inte fördjupat oss i tillsynen som sådan. Vi avser att i nästa delrapport analysera myndigheternas tillsyn närmare, och vilka förutsättningar de har för en effektiv tillsyn.

Statskontorets slutrapport ska redovisas i april 2022. I den 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 och hur omregleringen har bidragit till att uppfylla målet för spelområdet. I enlighet med uppdraget ska vi även bedöma om det finns behov av ytterligare uppföljning och utvärdering.

1.6 Rapportens disposition

I *kapitlen 2-10* redovisar vi vad som hänt 2019 inom vart och ett av de nio områden vi utvärderar. I tur och ordning redovisar vi effekterna på spelmarknaden som sådan, kanaliseringen, statens intäkter från spel, allmännyttiga organisationers intäkter från spel, konsumentskyddet,

folkhälsan, brottslighet och det brottsförebyggande arbetet, den personliga integriteten samt statliga myndigheters kostnader.

Varje kapitel inleds med en sammanfattande lägesbild av det aktuella området. I slutet på kapitlen redovisar vi våra mer övergripande iakttagelser på området, och i förekommande fall våra rekommendationer.

Bilaga 1 innehåller regeringens uppdrag till Statskontoret.

Bilaga 2 innehåller en närmare beskrivning uppdraget och vår tolkning av det, samt hur vi har genomfört arbetet med delrapport 3.

2 Spelmarknadens utveckling

Läget 2019

- Spelmarknaden omsatte totalt 26,8 miljarder kronor. Det är svårt att fastställa om och hur mycket marknadens storlek förändrats jämfört med 2018.
- Spelandet utvecklades överlag svagt på spelformer som är förbehållna staten och allmännyttiga organisationer.
- Konkurrenssituationen på spelmarknaden har skärpts. Svenska Spel är fortfarande den största aktören på marknaden följt av ATG.
- Svenskarnas förtroende för spelbranschen är generellt lågt, men det har ökat något sedan 2018.

Fram till omregleringen av spelmarknaden var det enbart staten, allmännyttiga organisationer och hästsporten som hade tillstånd att bedriva spelverksamhet i Sverige. Omregleringen har inneburit att förutsättningarna på spelmarknaden har förändrats i grunden. Det beror på att ett stort antal nya kommersiella spelföretag nu bedriver laglig spelverksamhet i landet. En del i Statskontorets uppdrag är att utvärdera hur spelmarknaden som sådan har utvecklats efter omregleringen. Det gör vi genom att följa bland annat omsättningen och konkurrensförhållandena på marknaden, svenskarnas spelvanor samt spelservice och sysselsättning.

2.1 Spelmarknadens omsättning

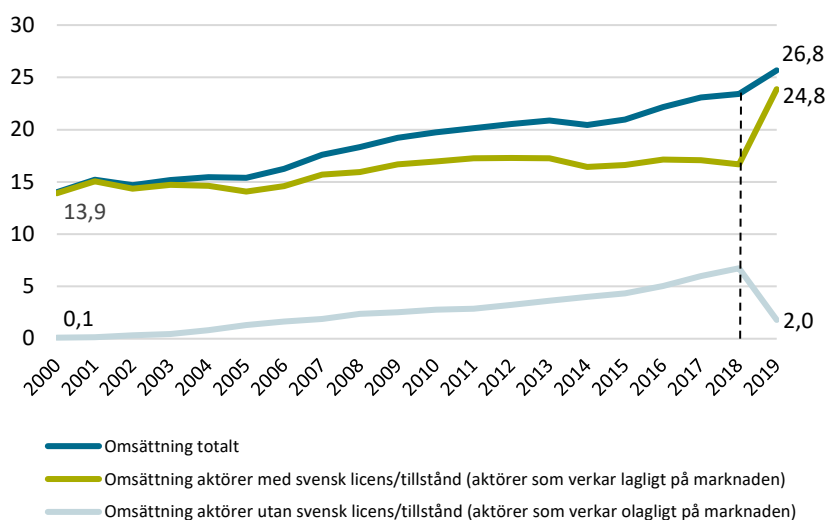
Den svenska spelmarknadens storlek beskrivs vanligtvis genom att mäta spelföretagens sammanlagda omsättning i Sverige, efter att de har betalat

ut vinster till spelarna. Omsättningen är därför också ett mått på hur mycket pengar spelarna förlorar på spel.¹⁵

Spelmarknaden omsatte totalt 26,8 miljarder kronor 2019

Enligt tillgängliga uppgifter från Spelinspektionen var den totala omsättningen på den svenska spelmarknaden 2019 cirka 26,8 miljarder kronor. Av detta stod aktörerna med svensk licens för 24,8 miljarder kronor, medan aktörerna utan licens uppskattas ha omsatt runt 2,0 miljarder kronor (figur 2:1). Uppskattningen av omsättningen hos aktörerna utan licens är osäker.

Figur 2:1. Omsättningen på spelmarknaden 2000–2019, och fördelningen mellan aktörer med och utan licens/tillstånd (miljarder kronor).



Källa: Spelinspektionen.

Kommentar: Spelinspektionens uppgifter om omsättningen för 2019 har myndigheten beräknat utifrån data från Skatteverket, uppgifter från företaget H2 Gambling Capital (H2GC) samt information som myndigheten samlat in på egen hand. Omsättningen åren innan omregleringen beräknades utifrån information som inspektionen samlade in på egen hand samt uppgifter från H2GC. Metoden för att samla in data och beräkna omsättningen förändrades således från och med 2019. Uppgifterna över omsättningen hos aktörer utan svensk licens/tillstånd bygger på

¹⁵ Omsättningen efter utbetalda vinster benämns ibland *nettoomsättning*. Om inget annat anges menar vi *nettoomsättning*, när vi använder begreppet *omsättning*.

uppskattningar av H2GC. Efter samtal med Spelinspektionen bedömer vi att uppskattningarna av omsättningen hos aktörer utan tillstånd före omregleringen var för låga. Det är därför svårt att med säkerhet fastställa hur mycket marknaden totalt sett har förändrats mellan 2018 och 2019. Uppgiften 2,0 miljarder kronor 2019 för spelföretag utan licens, är medelvärde inom ett av H2GC uppskattat intervall på 1,84-2,17 miljarder kronor. Läs mer om detta i avsnitt 3.2.

Omsättningen hos spelföretag som verkar lagligt på den svenska marknaden ökade kraftigt 2019 jämfört med åren före omregleringen (figur 2:1). Samtidigt minskade omsättningen hos spelföretag som verkar olagligt på marknaden i nästan samma utsträckning.¹⁶ I princip alla stora spelföretag som verkade i Sverige utan tillstånd före omregleringen har efter omregleringen ansökt om och fått licens. Exempel på detta är spelföretag med varumärken som Bet365, Betsson, Casinostugan, Casumo, LeoVegas, Mr Green, Maria Casino och Unibet.

Svårt att fastställa hur omsättningen har förändrats mellan 2018 och 2019

Spelmarknadens omsättning på 26,8 miljarder kronor 2019 är nominellt 15 procent högre än 2018, beräknat utifrån tillgängliga uppgifter. Det finns enligt Statskontoret inget i den nya spelregleringen som kan förklara varför marknaden skulle ha vuxit så mycket. Införandet av Spelpaus med närmare 50 000 avstängda spelare och bonusbegränsningar har snarare en motverkande effekt. Även avsaknaden av stora idrottsevenemang 2019 som fotbolls-VM 2018, talar mot en kraftig ökning. Vi konstaterar också att det största spelföretaget Svenska Spel minskade sin omsättning 2019, och att omsättningen hos det näst största företaget ATG ökade relativt lite. Liknande gäller för flera andra stora spelföretag på marknaden.

Efter samtal med bland annat Spelinspektionen bedömer vi att den nominella ökningen på 15 procent sannolikt till stor del förklaras av att tidigare uppskattningar av omsättningen hos aktörer utan tillstånd före omregleringen var för låga. Det är därför svårt att fastställa hur spelmarknadens storlek har förändrats mellan 2018 och 2019. Utifrån analysen

¹⁶ När vi skriver om spelföretag som ”verkar lagligt” på den svenska marknaden, avser vi de företag som hade svenskt tillstånd innan omregleringen och de företag som har svensk licens efter omregleringen. När vi skriver om spelföretag som ”verkar olagligt” på den svenska marknaden, avser vi de företag som inte hade svenskt tillstånd innan omregleringen och de företag som inte har svensk licens efter omregleringen.

ovan gör vi ändå en grov uppskattning om att marknadens storlek snarare är oförändrad 2019, än att den skulle ha ökat. Den kan till och med ha minskat något. Under alla omständigheter är det för tidigt att dra några slutgiltiga slutsatser om omregleringens effekter på spelandets omfattning. I nästa delrapport kommer vi att kunna analysera denna fråga närmare, eftersom vi då har fått ytterligare uppgifter över hur omsättningen på marknaden utvecklats.

2.2 Konkurrensförhållandena på marknaden

Efter omregleringen förändrades konkurrensförhållandena på den svenska spelmarknaden eftersom kommersiella spelföretag kan ansöka om licens, och på så sätt lagligt bedriva och marknadsföra sina verksamheter i landet.

Spelmarknaden kan delas in i tre delmarknader

Den omreglerade spelmarknaden kan delas in i tre olika delmarknader utifrån hur spellagen reglerar vilken typ av spelaktör som har rätt att bedriva vilken typ av spelverksamhet:

- a) en fullt konkurrensutsatt delmarknad som är öppen för alla spelföretag med licens, som i första hand omfattar onlinespel och vadhållning¹⁷
- b) en delmarknad som bara allmännyttiga organisationer får verka på, som i första hand omfattar lotterier och landbaserad bingo¹⁸
- c) en delmarknad som bara staten får verka på, som i första hand omfattar spel på särskilda landbaserade kasinon och värdeautomater.

Förenklat består den fullt konkurrensutsatta delmarknaden av spel som bedrivs eller kan bedrivas på internet, exempelvis onlinekasino, onlinebingo, onlinpoker samt vadhållning på sport och hästar.¹⁹ På denna delmarknad verkar det statliga spelföretaget Svenska Spel, ATG och de

¹⁷ Även landbaserat kommersiellt spel (t.ex. restaurangkasinon) och spel på fartyg i internationell trafik är konkurrensutsatta spelformer.

¹⁸ Även staten får tillhandahålla vissa – men inte alla former av – lotterier. Staten får tillhandahålla skraplotteri (t.ex. Triss), nummerspel (t.ex. Lotto) och sannolikhetsspel.

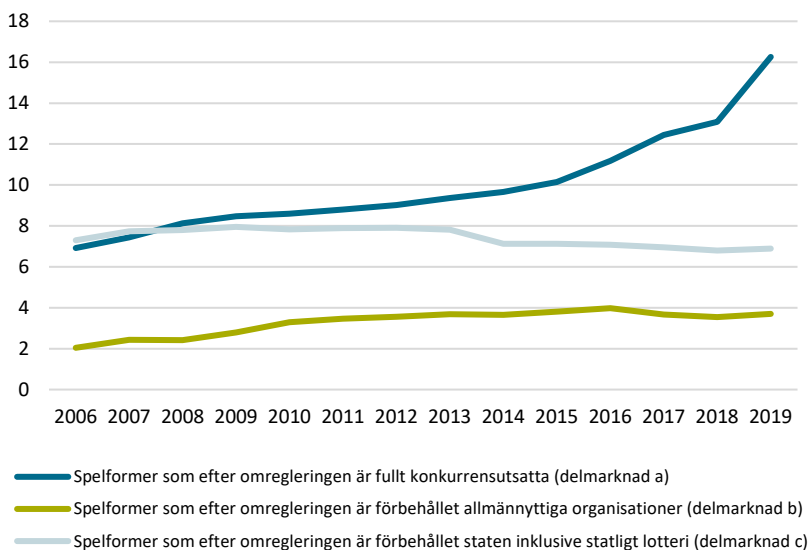
¹⁹ Det bör framhållas att några av de spelformer som är förbehållet staten och allmännyttiga organisationer till viss del bedrivs på internet, t.ex. skraplotter.

nya kommersiella spelföretagen. Även allmännyttiga organisationer kan ansöka om licens inom detta område, men det har hittills inte skett. Svenska Spel är verksamt på både delmarknad a och c, men verksamheterna bedrivs i separata bolag.

Svag utveckling 2019 på spel förbehållet staten och allmännyttiga organisationer

Figur 2:2 illustrerar den övergripande utvecklingen på den svenska spelmarknaden under perioden 2006-2019, utifrån en uppdelning i de tre delmarknaderna a, b och c enligt ovan.

Figur 2:2. Omsättningen på spelmarknaden 2006–2019, fördelat mellan spelmarknadens tre delmarknader (miljarder kronor).



Källa: Spelinspektionen.

Kommentar: Uppgifterna om omsättningen hos spelföretag utan tillstånd före omregleringen och spelföretag utan licens efter omregleringen, bygger på uppskattningar. Vi bedömer att uppskattningarna av omsättningen hos aktörer utan tillstånd före omregleringen var för låga. Det är därför inte möjligt att fastställa exakt hur omsättningen på delmarknad a har förändrats mellan 2018 och 2019. Därför bör förändringen som figuren visar för delmarknad a mellan dessa år tolkas med försiktighet. Figuren illustrerar ändå tydligt den övergripande långsiktiga utvecklingen på marknaden. Läs mer om detta i avsnitt 2.1.

Spel på spelformer förbehållna staten och allmännyttiga organisationer utvecklades svagt åren före omregleringen. Denna utveckling har överlag fortsatt under 2019 (figur 2:2), även om den varierar mellan olika spel. I avsnitt 5.2 beskriver vi närmare hur de allmännyttiga organisationernas spel har utvecklats under 2019.

Många nya spelföretag på marknaden

Det är Spelinspektionen som prövar och beslutar om licens efter ansökan från spelföretagen. Antalet lagligt verksamma spelföretag på marknaden har ökat kraftigt efter omregleringen. I slutet på februari 2020 fanns det 96 spelföretag med licens i Sverige, exklusive allmännyttiga organisationer. En del av dessa 96 företag ingår i större bolagskoncerner, som kan ha flera licensierade spelbolag i Sverige eller i andra länder. Före omregleringen var det endast Svenska Spel och ATG som bedrev spelverksamhet i Sverige med tillstånd, vid sidan av de allmännyttiga spelen och landbaserat kommersiellt spel.

Det finns enligt spellagen flera olika licensformer. Antalet licenser per licensform i slutet på februari 2020:

- Kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning: 72 licenser²⁰
- Landbaserat kommersiellt spel: 412 licenser
- Spel på fartyg i internationell trafik: 27 licenser
- Spel förbehållet staten: 2 licenser²¹
- Spel förbehållet allmännyttiga organisationer: 184 licenser

Under 2019 valde tre spelföretag som tilldelats licens att senare på egen begäran återkalla sina licenser. Skälen till detta var att två av dem avvecklat den svenska verksamheten. Det tredje har uppgett ekonomiska skäl. Vidare återkallade Spelinspektionen under året en licens för ett spelföretag, efter att det framkommit allvarliga brister i företagets arbete mot penningtvätt och brister i fråga om företagets spelansvarsarbete.

²⁰ Kommersiellt onlinespel är en licensform, och vadhållning en annan licensform.

²¹ Svenska Spel har två olika licenser för de spel som är förbehållet staten. Uppgiften om 2 licenser inkluderar ej licenser för värdeautomatspel som ges per spelplats.

Svenska Spel fortsatt störst men konkurrensen har skärpts

Fler spelföretag på spelmarknaden som öppet kan bedriva och marknadsföra sina spel har inneburit att konkurrensen skärpts, inte minst när det gäller onlinekasino och vadhållning. Samtidigt har Svenska Spel och ATG breddat sina produktutbud.²² Här beskriver vi de största spelaktörerna och deras ungefärliga marknadsandelar 2019, utifrån spelmarknadens totala omsättning på 26,8 miljarder kronor. Uppgifterna om marknadsandelarna 2018 bör tolkas med försiktighet.²³

Svenska Spel

AB Svenska Spel var fortfarande det största spelföretaget på den svenska spelmarknaden 2019, med en marknadsandel för hela koncernen på nästan 34 procent. År 2018 var marknadsandelen 37 procent.

ATG

Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) var det näst största spelföretaget 2019, med en marknadsandel på 16 procent. År 2018 var andelen 17 procent.

Allmännyttiga organisationer

De allmännyttiga organisationernas spel i form av framför allt rikslotterier och landbaserad bingo hade tillsammans en marknadsandel på knappt 14 procent 2019.²⁴ År 2018 var andelen 16 procent.

²² Efter omregleringen har Svenska Spel börjat tillhandahålla onlinekasino och vadhållning på hästar, och ATG börjat med onlinekasino och vadhållning på sport.

²³ Det beror på att uppskattningarna av omsättningen hos aktörer utan tillstånd innan omregleringen var för låga (se även avsnitt 2.1).

²⁴ Mer om de allmännyttiga organisationernas spel i kapitel 5.

Nya kommersiella spelföretag

De nya spelföretagen med licens för kommersiellt onlinespel och vadållning hade 2019 en marknadsandel på drygt 28 procent.

Övriga aktörer

Landbaserat kommersiellt spel, huvudsakligen restaurangkasinon, hade 2019 knappt 1 procent av marknaden. Det är samma andel som 2018.

Spelföretagen som utan licens riktade spel till den svenska spelmarknaden uppskattas 2019 tillsammans ha haft 7 procent av den totala marknaden.  r 2018 hade spelföretag utan tillstånd nästan 30 procent av marknaden.

2.3 Svenskarnas spelvanor

Statskontoret följer och utvärderar omregleringens effekter på svenskarnas spelvanor. Med spelvanor menar vi bland annat hur ofta svenskarna spelar om pengar, vilka spelformer de spelar på och hur mycket pengar de lägger på spel. Vi följer också skillnaderna i spelet mellan män och kvinnor samt mellan olika åldersgrupper och utbildningsnivåer. Frågor som rör problem kopplat till spel diskuteras i kapitel 7 och 8.

Svenskarnas spelvanor före omregleringen (2018)

Den samlade bilden var att en allt mindre andel av svenskarna spelade, men att de som spelade gjorde det f r mer pengar.

- Nästan sex av tio (58 %) spelade om pengar senaste året.
- I genomsnitt lades 1 % av den disponibla inkomsten på spel.
- M n spelade oftare än kvinnor.
- Äldre spelade oftare än yngre.
- Spelet varierade mellan utbildningsnivåer.

Delrapporten *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden* (2019:6) beskriver spelvanorna före omregleringen mer utförligt.

Det  r enligt Statskontoret inte sannolikt att omregleringen haft drastiska effekter på svenskarnas spelvanor redan under 2019. De viktigaste undersökningarna som ligger till grund för vår utvärdering av spelvanor genomförs först under 2020 och 2021. I detta avsnitt redovisar vi ändå något om spelvanorna 2019, utifrån andra undersökningar.

Sex av tio har spelat om pengar under 2019

I undersökningen *Allmänheten om spel 2019* uppger sex av tio att de har spelat om pengar någon gång det senaste året. Undersökningen visar också

att män spelar oftare än kvinnor, och äldre oftare än yngre.²⁵ Undersökningen tyder på att spelvanorna inte har förändrats drastiskt under 2019 jämfört med åren före omregleringen.

I genomsnitt 1,1 procent av den disponibla inkomsten läggs på spel bland personer över 18 år

Under 2019 spelade svenskarna som var över 18 år i genomsnitt för nästan 3 300 kronor per person, om man lägger om ihop det totala spelandet hos spelföretag med licens och utan licens och räknat efter att spelarna fått sina vinster.²⁶ Det motsvarar i genomsnitt 1,1 procent av en svensks disponibla inkomst.

Vi bedömer att det genomsnittliga spelandet per person bland dem över 18 år är oförändrad 2019 jämfört med 2018, räknat i kronor och som andel av den disponibla inkomsten.²⁷

Mer än hälften av spelandet 2019 var kommersiellt onlinespel och vadhållning

Mer än hälften av svenskarnas spelande 2019 bestod av kommersiellt onlinespel (till exempel onlinekasino och onlinepoker) och vadhållning på sport och hästar. Figur 2:3 visar hur svenskarnas spelande detta år fördelade sig mellan de sex olika licensformerna hos spelföretagen med licens i Sverige.²⁸

²⁵ Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2019*, s. 5.

²⁶ Beräknat utifrån tillgängliga uppgifter från Spelinspektionen.

²⁷ Det genomsnittliga spelandet räknat i kronor och som andel av den disponibla inkomsten är nominellt högre 2019, än vad Statskontoret angav för 2018 i delrapport 2. Men vi bedömer att uppskattningsarna av spelandet hos aktörer utan tillstånd före omregleringen är för låga (se avsnitt 2.1), vilket medför att även uppgifterna i delrapport 2 över tidigare års genomsnittliga spelande är för låga.

²⁸ Se avsnitt 2.2 för en beskrivning av licensformerna.

Figur 2:3. Svenskarnas spelande hos spelföretag med licens i Sverige 2019, fördelat per licensform (procent).



Källa: Spelinspektionen.

Kommentar: Figuren visar hur omsättningen 2019 hos spelföretag med licens i Sverige (totalt 24,8 miljarder kronor) fördelar sig mellan spellagens olika licensformer. Svenskarnas spelande 2019 på spelföretag utan licens är inte inräknat.

Det saknas i dagsläget uppgifter om hur spelet fördelas på enskilda spelformer, till exempel onlinekasino, onlinepoker respektive vadhållning. Det går därför inte att beskriva hur den största kategorin i figur 2:3 (kommersiellt onlinespel och vadhållning) fördelar sig mellan olika spel. I Danmark liknar spelmarknaden i flera avseenden den svenska. Där var vadhållning något större än kommersiellt onlinespel 2019.²⁹

Under 2019 spelade svenskarna också för 2,0 miljarder kronor hos spelföretag utan licens i Sverige. Drygt 800 miljoner kronor av detta var vadhållning och 1,2 miljarder på spel liknande kommersiellt onlinespel.

²⁹ Uppgiften från Spelinspektionen.

2.4 Kundnöjdhet och anseende

Den svenska spelbranschens kundnöjdhet och anseende 2019 är lågt, enligt en undersökning från Spelbranschens Riksorganisation (Sper). Sper har sedan 2017 undersökt kundnöjdhet och anseende för spelbranschen hos svenskarna, genom Svenskt Kvalitetsindex (SKI). SKI använder en indexskala mellan 0 och 100. I modellen innebär ett betyg under 60 att en bransch har en generellt låg kundtillfredsställelse.

Spers undersökning för 2019 visar att spelbranschen som helhet får jämförelsevis låga betyg på kundnöjdhet, förtroende och anseende. Det samlade betyget för spelbranschen var 58. Både under 2018 och 2017 var betyget 56. Detta innebär att förtroendet har ökat något det första året efter omregleringen. Betyget är något lägre bland kvinnor (56) än män (60).³⁰

Kundnöjdheten i spelbranschen är lägre än för alla andra branscher som SKI undersöker. År 2019 var kundnöjdheten för exempelvis försäkringsbranschen 71 och bankbranschen 66.

Det är enligt Statskontoret för tidigt att dra några slutgiltiga slutsatser av 2019 års undersökning när det gäller hur spelbranschens kundnöjdhet och anseende hos svenskarna har påverkats av omregleringen. Förändringen jämfört med 2018 är liten och det har ännu gått kort tid sedan omregleringen. Vi avser att fortsätta att följa detta i kommande rapporter.

2.5 Spelservice och sysselsättning

Ett spelombud tillhandahåller speltjänster till spelare på uppdrag av ett spelföretag. Ett ombud kan till exempel vara en dagligvarubutik. Före omregleringen var det endast Svenska Spel och ATG som hade spelombud. Den nya spelregleringen innebär att samtliga företag med licens kan ha ombud. Det kan påverka spelservicen i landet.

Omregleringen kan också påverka sysselsättningen i Sverige, till exempel om spelföretag som tidigare har bedrivit sin verksamhet från utlandet anställer personal i landet. Sysselsättningen kan också påverkas av att till

³⁰ Svenskt Kvalitetsindex, Spelbranschen förändras men har fortsatta utmaningar (pressmeddelande 2019-12-04).

exempel Svenska Spel och ATG ökar eller minskar antalet anställda för att anpassa verksamheten till den nya marknadssituationen.

Totalt runt 2 570 spelombud i Sverige i slutet på 2019

I slutet på 2019 fanns det sammantaget runt 2 570 spelombud i Sverige, vilket är en liten ökning jämfört med 2018 då det fanns 2 500. Svenska Spel hade 2019 nästan 2 270 spelombud, och ATG runt 1 570.³¹ Många av spelombuden är ombud åt både Svenska Spel och ATG. Inget annat spelföretag än dessa två aktörer hade ombud vid denna tidpunkt.

Fram till omregleringen hade Svenska Spel i uppdrag av ägaren att sträva efter en väl utbyggd service i både storstäder och i glesbygden. Bolaget utförde uppdraget bland annat genom att ha spelombud över hela landet. Detta krav upphörde efter omregleringen. I slutet på 2019 låg 200 av Svenska Spels ombud i glesbygd. Det är samma antal som 2018.

Spelföretagen hade tillsammans åtminstone 4 200 varaktigt anställda i Sverige i slutet på 2019

Spelföretagen med svensk licens hade tillsammans åtminstone 4 200 varaktigt anställda i Sverige i slutet på 2019, men de hade sannolikt något fler än så. Ungefär hälften av dessa var anställda hos Svenska Spel. ATG hade drygt 400 anställda. Antalet varaktigt anställda hos Svenska Spel är detsamma som 2018, medan det är cirka 30 fler hos ATG. Det totala antalet anställda i Sverige 2019 hos spelföretagen med licens, har endast ökat marginellt jämfört med 2018. Statskontoret bedömer sammantaget att sysselsättningen hos spelföretag totalt sett inte har förändrats märkbart ett år efter omregleringen.

2.6 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret bedömer att omregleringen generellt sett inte har förändrat de mer övergripande och långsiktiga tendenserna när det gäller hur den svenska spelmarknaden utvecklats under 2019. Marknaden fortsätter att följa den allmänna trenden i Sverige sedan lång tid tillbaka. Spelandet

³¹ Uppgifterna från Spelinspektionen och Svenska Spel. Svenska Spel hade 2019 även drygt 2 800 så kallade lottombud som endast säljer lotter för Svenska Spel.

ökar på onlinebaserade spelformer som onlinekasino och vadhållning, och utvecklas svagt på traditionella landbaserade spelformer som lotterier, bingo, landbaserade kasinon och värdeautomater.

Vidare verkar inte heller svenskarnas spelvanor (till exempel hur ofta de spelar), spelservicen i landet i form av antal spelombud eller sysselsättningen hos spelföretag i Sverige, ha förändrats drastiskt det första året efter omregleringen.

Inför omregleringen framhöll regeringen att en utgångspunkt för den nya regleringen är att spelandet inte ska öka. Regeringen påpekade samtidigt att det inte går att garantera att licenssystemet inte leder till ett ökat spelande.³² Det är svårt att med säkerhet fastställa hur mycket marknadens storlek totalt sett har förändrats mellan 2018 och 2019 (se avsnitt 2.1). Vi vill därför understryka att det är för tidigt att dra några slutsatser om omregleringens effekter på det totala spelandet. I nästa rapport kommer vi kunna analysera denna fråga närmare.

³² *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82.

3 Kanaliseringen på spelmarknaden

Läget 2019

- Uppskattningsvis 93 procent av det totala spelandet på den svenska spelmarknaden skedde hos spelföretag med licens i Sverige. År 2018 var andelen runt 70 procent.
- Kanaliseringsgraden uppskattas till i genomsnitt 88 procent, men det är osäkert exakt hur hög den är. År 2018 uppskattas den ha varit betydligt lägre än 50 procent.
- Kanaliseringsgraden var något lägre än 88 procent under det andra halvåret 2019, och något högre under det första.
- Kanaliseringen varierar mellan olika spelformer.

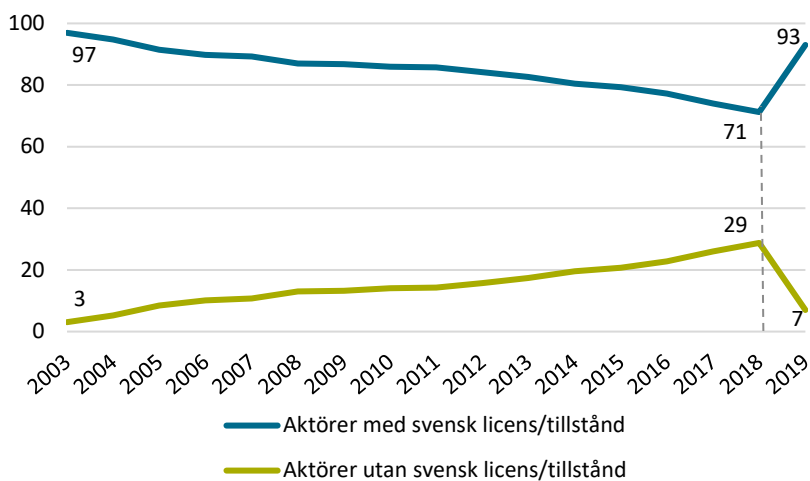
Ett centralt motiv för att omreglera spelmarknaden är att staten genom ett licenssystem ska få kontroll över det spelande som tidigare skedde hos spelföretag utan svenskt tillstånd. Licenssystemet syftar till att styra – eller kanalisera – spelandet till att bli en del av den kontrollerade marknaden. Kanalisering handlar om hur stor del av svenskarnas spelande som sker hos spelföretag med licens i Sverige. Statskontoret följer kanaliseringen genom att beräkna *hur stor del det totala spelandet* på den svenska spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens, samt genom att beräkna *kanaliseringsgraden*. Kanaliseringsgraden visar hur stor del av spelandet på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige.

3.1 Andel av det totala spelandet som sker hos spelföretag med licens

Allt sedan början på 2000-talet och fram till omregleringen förlorade spelföretagen med tillstånd kontinuerligt marknadsandelar till spelföretag

som bedrev spelverksamhet i Sverige utan tillstånd. Denna utveckling har brutits efter omregleringen (figur 3:1).

Figur 3:1. Andel av det totala spelandet i Sverige som sker hos spelföretag med respektive utan licens/tillstånd, 2003–2019 (procent).



Källa: Uppgifterna från Spelinspektionen.

Kommentar: Med det totala spelandet menar vi den sammanlagda omsättningen på marknaden hos spelföretagen med och utan licens/tillstånd, på både konkurrensutsatta spelformer och de spelformer som är förbehållet staten och allmännyttiga organisationer. Spelinspektionens metod för att samla in data och beräkna omsättningen förändrades 2019. Vidare bygger uppgifterna över omsättningen hos aktörer utan svensk licens/tillstånd på uppskattningar som gjorts av företaget H2 Gambling Capital. Läs även avsnitt 2.1 och 3.2.

Statskontoret uppskattar att 93 procent av svenskarnas totala spelande 2019 skedde hos spelföretag med licens i Sverige, beräknat utifrån tillgängliga uppgifter från Spelinspektionen. År 2018 uppskattas runt 70 procent av spelandet ha skett hos spelföretag med tillstånd (figur 3:1).

3.2 Kanaliseringsgraden

Till den konkurrensutsatta delmarknaden räknas framför allt kommersiellt onlinespel (till exempel onlinekasino och onlinepoker) samt vadhållning

på sport och hästar.³³ Regeringen har bedömt att kanaliseringsgraden kommer kunna bli minst 90 procent.³⁴

Kanaliseringsgraden uppskattas till 88 procent 2019

Statskontoret uppskattar att kanaliseringsgraden 2019 i genomsnitt var 88 procent, beräknat utifrån tillgängliga uppgifter från Spelinspektionen. Det betyder att uppskattningsvis 88 procent av svenskarnas kommersiella onlinespel och vadhållning skedde hos spelföretag med licens i Sverige, och 12 procent hos spelföretag utan svensk licens. Vi uppskattar att kanaliseringsgraden var betydligt lägre än 50 procent 2018.³⁵

Kanaliseringen varierar mellan olika spelformer

Kanaliseringsgraden 88 procent för 2019 är en genomsnittssiffra som inkluderar samtliga konkurrensutsatta spelformer. I själva verket varierar kanaliseringen mellan olika spelformer.³⁶ En allmänt erkänd uppfattning inom spelbranschen är att vadhållning på hästar har en hög kanalisering, medan kanaliseringen är lägre på onlinekasino. Men vi har inga mer tillförlitliga detaljerade uppgifter över detta.

Utifrån samtal med flera olika aktörer i spelbranschen bedömer vi att upp mot 99 procent av vadhållningen på hästar sker hos spelföretag med licens i Sverige. Vi bedömer också att kanaliseringen på onlinekasino kan vara så låg som 75 procent. Att kanaliseringen är lägre på onlinekasino än andra spelformer bekräftas till viss del i Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2019*. Den visar att det är betydligt vanligare bland spelare som spelar onlinekasino att de spelar på olagliga spelsajter, än bland de som spelar på andra spelformer.

³³ Även spel på fartyg i internationell trafik och landbaserat kommersiellt spel ingår. Spel som är förbehållna staten och allmännyttiga organisationer ingår inte.

³⁴ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 285.

³⁵ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2: Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden* (2019:6), s. 40-41.

³⁶ I rapporten använder vi begreppet kanaliseringsgrad enbart i betydelsen hur stor del av spelandet på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige. Begreppet kanalisering har en bredare betydelse.

Kanaliseringen var lägre det andra halvåret 2019 än det första

Det är också viktigt att framhålla att kanaliseringsgraden 88 procent gäller helåret 2019. Den beskriver inte de förändringar som har skett under året. Kanaliseringsgraden var något lägre än 88 procent under det andra halvåret 2019, och något högre under det första halvåret.

Osäkert exakt hur hög kanaliseringsgraden är

Beräkningen av kanaliseringsgraden bygger på tillgängliga uppgifter från Spelinspektionen. Men det finns inga faktiska uppgifter över svenskarnas spelande hos spelföretag utan licens efter omregleringen och deras spelande hos spelföretag utan tillstånd innan omregleringen. Spelinspektionens uppgifter bygger i stället på uppskattningar som gjorts av företaget *H2 Gambling Capital* (H2GC).

Som vi beskrivit i avsnitt 2.1 finns det en osäkerhet i H2GC:s uppgifter. Uppskattningen om en kanaliseringsgrad på 88 procent 2019 bör därför användas med viss försiktighet.³⁷ Det är samtidigt viktigt att framhålla att osäkerheten och felmarginalen i H2GC:s uppgifter får ett betydligt mindre genomslag på uppskattningen av kanaliseringsgraden efter omregleringen, jämfört med bedömningar av kanaliseringsgraden innan omregleringen. Det beror på att det efter omregleringen är en avsevärt mindre del av beräkningen av spelmarknadens omsättning som beräknas och bygger på H2GC:s uppgifter. I princip alla stora spelföretag som verkade i Sverige utan tillstånd före omregleringen har numera licens. Exempel på detta är företag med varumärken som Bet365, Betsson, Casinostugan, Casumo, LeoVegas, Mr Green, Maria Casino och Unibet.

3.3 Särdrag hos spelföretag utan licens

Uppskattningsvis 12 procent av svenskarnas spelande på kommersiellt onlinespel och vadhållning 2019 skedde hos spelföretag utan svensk licens. Spelinspektionen har fram till och med februari 2020 utfärdat förbud mot att tillhandahålla spel i Sverige till elva företag. Spelföretag anses rikta spel till den svenska marknaden om de till exempel har

³⁷ Beräkningen av kanaliseringsgraden 88 procent bygger på uppgiften att svenskarna spelade för 2,0 miljarder kronor hos spelföretag utan licens. Det är medelvärdet i det intervall på 1,84-2,17 miljarder kronor som H2GC har uppskattat.

information på svenska, erbjuder insättningar, uttag och vinster i svensk valuta eller om de marknadsför sig mot svenska konsumenter. Totalt har de elva företagen 49 olika spelsajter. Tio av dem har licens på Curaçao, och ett i Storbritannien. Företagen har i regel ett moderbolag registrerat i ett annat land, till exempel Cypern. Nio av de elva företagen är inriktade på onlinekasino, medan två primärt erbjuder vadhållning.

Så vitt Statskontoret kan bedöma skiljer sig de olicensierade spelföretagen i regel inte mycket från de licensierade när det gäller hur spelsajterna är utformade och ser ut. Det erbjuder liknande typer av kasinospel och spelare kan välja att få information på svenska. Däremot finns inte de verktyg för spelansvar på olagliga spelsajter som den svenska spellagen kräver av de licensierade företagen, exempelvis självtest och länk till Spelpaus. Men det kan ändå vara svårt för en spelare att förstå att det är en olicensierad sida. Hela 95 procent av de svenska spelarna vet inte hur de kan se om en spelsajt tillhör ett spelföretag med licens eller inte.³⁸

3.4 Statskontorets iakttagelser och rekommendationer

Det är mycket lätt för spelare att hitta och börja spela hos onlinebaserade spelföretag som inte har licens. Kanaliseringsgraden var lägre än 88 procent under det andra halvåret 2019, och högre det första halvåret. Det kan vara en indikation på att kanaliseringen trendmässigt sjunker, efter att ha varit hög den första tiden efter omregleringen. Det är ännu för tidigt att slå fast att det finns en sådan trend. Men om så är fallet kan det bero på att vissa personer som har stängt av sig från spel genom Spelpaus söker nya vägar att spela på utanför licenssystemet.³⁹ En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att vissa spelare aktivt söker efter nya bonuserbudanden utanför systemet, efter att de har utnyttjat de erbjudanden som spelföretagen med licens får erbjuda. Det är viktigt att Spelinspektionen under 2020 fortsätter att löpande följa kanaliseringen så som myndigheten har gjort under 2019 med en redovisning varje kvartal.

³⁸ Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2019*.

³⁹ Mer om Spelpaus i avsnitt 7.1.

Kanaliseringen är central inte bara för att analysera hur den omreglerade marknaden fungerar, utan även för att bedöma förutsättningarna för att på längre sikt uppnå målet för spelområdet. Ju högre kanaliseringen är, desto större del av spelandet sker under offentlig kontroll enligt svenska regler om till exempel konsumentskydd. En hög kanalisering innebär också mer intäkter till det allmänna och bättre förutsättningar att motverka kriminell verksamhet kopplat till spel. Detta understryker vikten av att motverka olovlig spelverksamhet. Vi utvecklar detta i kapitel 8.

Spelinspektionen bör vidareutveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden

Det är bekymmersamt att uppgifterna om hur mycket spelföretag utan licens omsätter på den svenska marknaden är osäkra, bland annat eftersom de ligger till grund för beräkningen av kanaliseringsgraden. Detta har lett till att det inom spelbranschen råder delvis olika uppfattningar om exakt hur hög kanaliseringsgraden är, och hur kanaliseringen skiljer sig mellan olika spelformer. Spelinspektionen bör därför i dialog med spelbranschen göra en analys av om och hur metoden för att beräkna kanaliseringsgraden kan vidareutvecklas. Det gäller både kanaliseringsgraden som sådan och hur kanaliseringen skiljer sig mellan olika spelformer. Några exempel på tillvägagångssätt som möjligtvis kan övervägas är:

- Enkät till spelare där de som har spelat på en spelsajt utan svensk licens får uppge hur mycket de spelar för.
- Undersöka hur myndigheter i andra länder beräknar kanaliseringen, och hur de värderar kvaliteten i H2 Gambling Capitals uppskattningar.
- Undersöka företaget Copenhagen Economics analys av kanaliseringen som de utför på uppdrag av branschföreningen BOS.⁴⁰
- Placera cookies på frivilliga spelares datorer och mobiler för att följa deras spel och i vilken omfattning de spelar på spelsajter utan licens.

⁴⁰ Såvitt Statskontoret förstår ska uppdraget redovisas till BOS senast i början på april 2020.

4 Statens intäkter från spel

Läget 2019

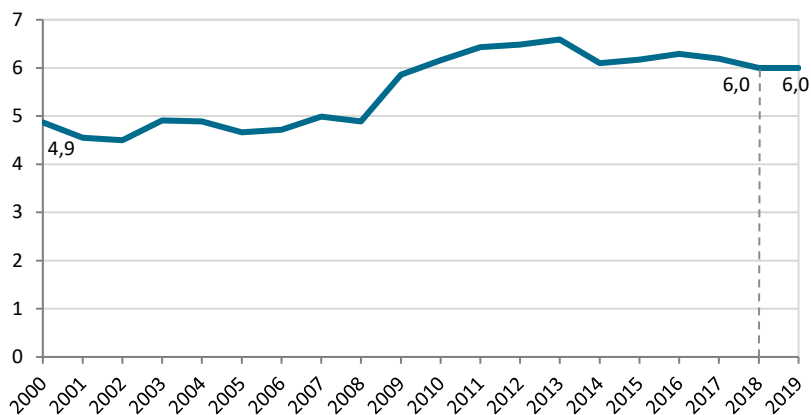
- Statens samlade intäkter från spel uppskattas till 6,0 miljarder kronor. Det är i nivå med intäkterna 2018.
- Uppskattningen om statens samlade intäkter är osäker då utdelningen från Svenska Spel inte var beslutad när denna rapport publicerades. Vi har räknat fram en hypotetisk utdelning på 1,6 miljarder kronor utifrån bolagets resultat och ekonomiska mål.
- Intäkterna från punktskatt på spel var 3,8 miljarder kronor.
- Intäkterna från bolagsskatt från spelföretag uppskattas till nästan 600 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: punktskatt på spel, utdelning från Svenska Spel och bolagsskatt från spelföretag. Men storleksförhållandena mellan dessa intäktskällor har ändrats betydligt till följd av omregleringen.

4.1 Statens samlade intäkter från spel

Statskontoret uppskattar statens samlade intäkter från spel till 6,0 miljarder kronor under 2019 (figur 4:1). Som framgår i avsnitt 4.3 bygger denna uppskattning på hypotesen att AB Svenska Spel kommer att dela ut 80 procent av resultatet för 2019, men utdelningen var inte beslutad när vi publicerade denna rapport.

Figur 4:1. Statens samlade intäkter från spel 2000–2019 (miljarder kronor).



Källa: Statens årsredovisning, Skatteverket och AB Svenska Spel.

Kommentar: Figuren visar statens samlade intäkter från spel, det vill säga punktskatt på spel, utdelning från Svenska Spel och bolagsskatt från svenska spelföretag. När vi redovisade denna rapport var det ännu inte beslutat vad Svenska Spel ska ge i utdelning för 2019. Vi har här utgått från att bolaget delar ut 80 procent av koncernens resultat exklusive en extraordinär skatteintäkt. Se även avsnitt 4.3.

De samlade intäkterna till staten 2019 är på samma nivå som 2018. Intäkterna från den nya punktskatten på spel har ökat betydligt jämfört med de punktskatter på spel som fanns tidigare. Efter omregleringen punktbeskattas samtliga kommersiella spelföretag som har licens, även om de är lokaliserade i utlandet. Utdelningen från Svenska Spel har minskat drastiskt, men det kompenseras till viss del av intäkter från bolagets inbetalningar av punktskatten och bolagsskatt. Vi analyserar detta mer i detalj i de följande avsnitten.

4.2 Intäkter från punktskatt från spel

Före omregleringen fanns det två olika punktskatter på spel, som betalades

Punktskatt

Punktskatt är en extra skatt som läggs till på enskilda varor eller varugrupper, till exempel tobak och alkohol. Punktskatter införs för att styra konsumtionen i en önskvärd riktning.

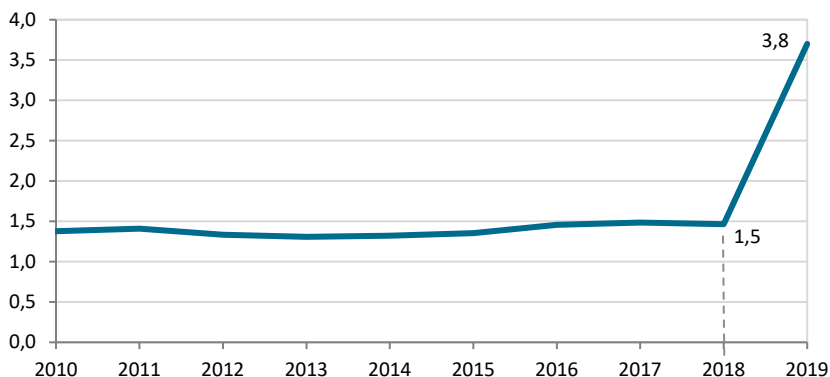
av ATG respektive av restaurangkasinon. Svenska Spel och allmännyttiga organisationer var befriade från punktskatt. I samband med omregleringen infördes en ny och enhetlig punktskatt på spel – spelskatt. Den gäller alla spelformer utom spel som är förbehållna allmännyttiga organisationer.

Den nya punktskatten är 18 procent av spelföretagens intäkter efter vinstutbetalningar till spelarna.

Intäkterna från punktskatten var 3,8 miljarder kronor 2019

Spelföretagen betalade totalt in 3,8 miljarder kronor för 2019 i punktskatt på spel (figur 4:2).⁴¹

Figur 4:2. Statens intäkter från punktskatt på spel 2010–2019 (miljarder kronor).



Källa: Skatteverket.

Kommentar: Figuren visar statens intäkter från punktskatterna på spel före omregleringen, dvs. från lotteriskatt och skatt på spelbord, samt fr.o.m. 2019 intäkterna från den nya punktskatten.

Intäkterna från punktskatt på spel har ökat med 2,3 miljarder 2019 jämfört med åren före omregleringen. Det har två tydliga orsaker. För det första måste Svenska Spel, det största företaget på marknaden, numera betala punktskatt på spel. År 2019 betalade bolaget 1,6 miljarder kronor i spelskatt. För det andra har de nya kommersiella spelföretagen med licens börjat betala skatt i Sverige, vilket de inte gjorde tidigare. Dessa betalade ungefär 1,3 miljarder kronor i skatt. När det gäller ATG har dock punkt-skatten minskat jämfört med före omregleringen. ATG betalade tidigare 35 procent av nettoomsättningen i så kallad lotteriskatt.

⁴¹ Skatteverket redovisar i sin årsredovisning de skatteintäkter som faktiskt har betalats in under kalenderåret, vilket är 3,4 miljarder. Då ingår inte december månads spelskatt, vilken vi har valt att inkludera.

Intäkterna från punktskatt på spel 2019 är ungefär dubbelt så stora som vad regeringen beräknade inför omregleringen.⁴² Detta förklaras dels av att spelmarknadens faktiska omsättning 2019 var högre än vad regeringen utgick från vid sin beräkning. Men det förklaras också av att uppskattningar av spelmarknadens totala storlek före omregleringen underskattade det oreglerade spelet och därmed också den totala marknadens storlek (se avsnitt 2.1).

Punktskatten har införts utan initiala problem

Skatteverket bedömer att den nya punktskatten har kunnat tillämpas utan större tekniska eller administrativa problem. Tidiga frågetecken kring vad som är skattegrundande har rätats ut och skatteinbetalningarna kommer in löpande som de ska. Men många av de skattskyldiga är utländska bolag, vilket är en utmaning för Skatteverket när det gäller att kontrollera bolagen. Skatteverket arbetar för närvarande med detta.

4.3 Intäkter från utdelning från Svenska Spel

AB Svenska Spel betalar in överskottet från sin verksamhet i aktieutdelning till ägaren staten.

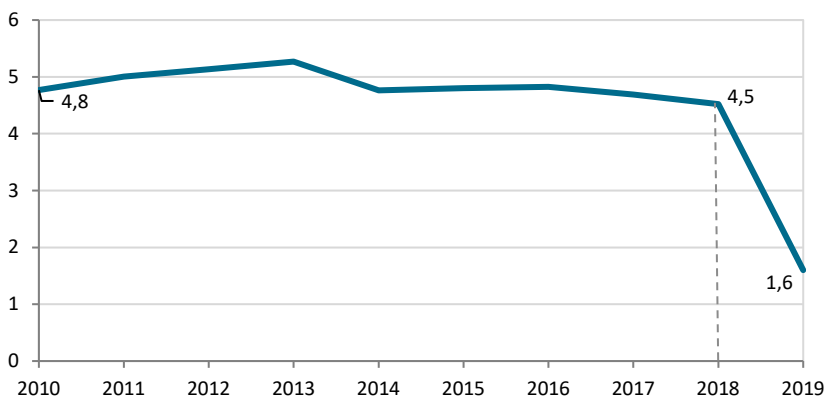
Svenska Spels utdelning för 2019 uppskattas kunna bli 1,6 miljarder kronor

Svenska Spels utdelning var knappt 4,5 miljarder för verksamhetsåret 2018, och Svenska Spel var då det statliga bolag som gav högst utdelning till staten av samtliga statliga bolag. Utdelningen för verksamhetsåret 2019 var inte beslutad när Statskontoret lämnade denna rapport. Vi beskriver därför här hur stor utdelningen skulle bli om Svenska Spel beslutar att dela ut 80 procent av resultatet (exklusive en extraordinär skatteintäkt), vilket är i linje med ägarens ekonomiska mål som rör utdelningen. I sådant fall blir utdelningen 1,6 miljarder (figur 4:3).

⁴² *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 286.

Statskontoret vill understryka att den faktiska utdelningen kan komma att skilja sig från detta belopp.⁴³

Figur 4:3. Utdelningen av överskott från Svenska Spel 2010–2019 (miljarder kronor).



Källa: AB Svenska Spel.

Kommentar: Figuren visar överskottet från Svenska Spel som har delats ut till ägaren staten. Utdelningen för 2019 hade inte beslutats när Statskontoret lämnade denna rapport. Vi har här för 2019 beskrivit utdelningen om den blir 80 procent av resultatet detta år, räknat exklusive en extraordinär icke kassaflödespåverkande skatteintäkt. Enligt bolagets ekonomiska mål ska utdelningen uppgå till minst 80 procent av årets resultat efter skatt och med beaktande av fastställt kapitalstrukturmål.

Flera skäl till att utdelningen minskat 2019

Även om storleken på utdelningen inte var beslutad när denna rapport publicerades, så vet vi att den blir väsentligt lägre för 2019 jämfört med 2018. Statskontoret har identifierat fyra skäl till detta. Den enskilt viktigaste förklaringen är att Svenska Spel numera måste betala spelskatt och bolagsskatt, vilket de inte gjorde före omregleringen. En del av statens intäkter har därmed flyttat från utdelning från Svenska Spel till andra intäktskällor.

⁴³ En faktor som kan göra att den faktiska utdelningen blir en annan än den hypotetiska utdelning som vi har redovisat här är att bolagets finansiella ställning kan påverkas av smittspridningen av covid-19 som pågår våren 2020.

Ett andra skäl är att ägaren under 2019 beslutade om nya ekonomiska mål för Svenska Spel, bland annat att utdelningen till staten framöver ska vara minst 80 procent av resultatet efter skatt och med beaktande av fastställt kapitalstrukturmål. Det möjliggör för Svenska Spel att för verksamhetsåret 2019 dela ut en lägre andel av resultatet, än vad som var fallet åren före omregleringen då näst intill hela resultatet delades ut. Men utdelningen påverkas också av bolagets övriga ekonomiska mål. Det gör att utdelningen kommande år kan komma att hamna nära 100 procent av resultatet efter skatt. De nya ekonomiska målen beslutades för att styrningen av Svenska Spel ska bli mer lik den finansiella styrningen av andra statliga bolag som verkar på konkurrensutsatta marknader.

Vi konstaterar också att Svenska Spels omsättning har minskat mellan 2018 och 2019, från 8,8 miljarder kronor till 8,6 miljarder. Detta påverkar företagets resultat och därmed även utdelningen.

Ett fjärde skäl till den lägre utdelningen för år 2019 är att Svenska Spel har behövt investera i samband med omregleringen, bland annat på grund av att verksamheten har delats upp i fler bolag (se avsnitt 2.2). Svenska Spel har nu bland annat separata kundregister och separata system för spelares inloggning, beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om. Svenska Spel har också investerat i nya värdeautomater (Vegas-automater) för att kunna möta nya krav på spelansvar.

4.4 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 behövde inte betala bolagsskatt från spelverksamhet före omregleringen. Statens intäkter från bolagsskatt från spelföretag var därför små, och kom huvudsakligen från restaurangkasinon. Efter omregleringen är det endast allmännyttiga organisationer som inte är skyldiga att betala bolagsskatt.

Svenska Spel och ATG betalade tillsammans nära 600 miljoner kronor i bolagsskatt 2019

De totala intäkterna 2019 från bolagsskatt för samtliga spelföretag var inte kända vid denna rapportens publicering. Koncernen Svenska Spel betalade dock 434 miljoner kronor i preliminär bolagsskatt, och ATG cirka 142

miljoner kronor. Förutom dessa två betalar även spelföretag som bedriver landbaserat kommersiellt spel (restaurangkasinon) bolagsskatt i Sverige, men det utgör inte några stora summor. Inför omregleringen beräknades sådana företag betala ungefär 9 miljoner kronor 2019 i bolagsskatt.

Formellt sett krävs att utländska spelbolag har ett fast driftställe i Sverige för att de ska bli skyldiga att betala bolagsskatt i Sverige. De flesta utlandsbaserade spelföretag har därför tidigare ansett att de är skattskyldiga i Malta eller i något annat land, och inte i Sverige. Skatteverket utreder för närvarande om detta har förändrats i och med omregleringen. Skatteverket bedömer att det kan finnas starkare incitament för spelföretag att flytta verksamheten och det formella driftstället till Sverige efter omregleringen, eftersom de numera kan agera lagligt på den svenska spelmarknaden. Samtidigt kan det finnas affärsmässiga skäl att formellt ha kvar driftstället i andra länder.

Förutom bolagsskatt får staten intäkter från indirekta skatter från de spelföretag som är verksamma i Sverige, exempelvis moms och arbetsgivaravgift. Dessa indirekta skatter kan ha större betydelse för statskassan än till exempel intäkterna från bolagsskatt. Även företag som inte betalar bolagsskatt i Sverige kan vara skyldiga att betala moms och arbetsgivaravgift här.

4.5 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret uppskattar att statens samlade intäkter från spel är på samma nivå 2019 som de var 2018. Det tyder på att intentionen med omregleringen om att bevara förutsättningarna för att finansiera statens verksamhet i så hög utsträckning som möjligt, kan anses vara uppfylld. Utvecklingen behöver dock följas under längre tid för att dra några säkra slutsatser om det.

Det är värt att notera att vår uppskattning av utdelningen från Svenska Spel 2019 bygger på att 80 procent av resultatet delas ut, i enlighet med bolagets nya ekonomiska mål. Framöver har staten således åtminstone en teoretisk möjlighet att öka intäkterna från Svenska Spel, om koncernen exempelvis skulle dela ut hela vinsten till ägaren så som skedde åren före omregleringen.

Olovlig spelverksamhet innebär ett betydande skattebortfall för staten när det gäller punktskatten. Det är ett av flera viktiga skäl till att motverka olovlig spelverksamhet. I kapitel 8 diskuterar vi detta närmare.

5 Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

Läget 2019

- Allmännyttiga organisationer hade intäkter från spel på nästan 1,45 miljarder kronor. Det är 4 procent mer än 2018, men beror främst av ökade intäkter från ett stort lotteri.
- Det är generellt sett svårt för allmännyttiga organisationer att konkurrera om svenskarnas spelande.
- Idrottsförbunden hade intäkter på runt 130 miljoner kronor från sponsring av och samarbeten med spelföretag. Det är något mer än 2018.
- Idrottsrörelsens förutsättningar att få intäkter från sponsring från spelföretag bedöms generellt sett ha förbättrats, jämfört med förutsättningarna innan omregleringen.

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- och nykterhetsrörelsen. Statskontoret utvärderar detta genom att följa organisationernas intäkter från spel och idrottsrörelsens sponsorintäkter från spelföretag.

5.1 Förutsättningarna för allmännyttiga organisationer att bedriva spelverksamhet

De centrala villkoren för allmännyttiga organisationers spel är oförändrade efter omregleringen. De har fortfarande en lagstadgad ensamrätt att anordna landbaserad bingo, och har tillsammans med staten ensamrätt att

anordna lotterier. Allmännyttiga spel är även i fortsättningen befriade från att betala skatt. Men de allmännyttiga organisationernas intäkter kan ändå påverkas, bland annat genom att

- bingohallarnas intäkter från värdeautomater (Vegas-automater) minskar när Svenska Spel måste betala skatt på dessa automater
- nya krav på ackreditering av de tekniska systemen bakom spelen kan medföra högre kostnader
- den generellt ökade konkurrensen på spelmarknaden med fler spelföretag kan påverka spelandet på de allmännyttiga spelen
- idrottsrörelsens sponsorintäkter ökar eftersom fler spelföretag får rätt att marknadsföra sig i Sverige genom till exempel sponsring.

Statskontoret konstaterar även att det i målet för spelområdet finns en potentiell målkonflikt mellan ambitionen om ett starkt konsumentskydd och syftet att ge goda förutsättningar för allmännyttig verksamhet att få finansiering. Det är nödvändigt med ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet vid spel, men det kan också minska omfattningen av spelandet och därmed de allmännyttiga organisationernas intäkter från spel.

5.2 Omsättning och intäkter hos allmännyttiga organisationers spel

Allmännyttiga organisationer bedriver spelverksamhet genom rikslotterier och landbaserat bingospel, samt i liten utsträckning genom regionala och lokala lotterier. Med rikslotterier menas lotterier som anordnas i fler än ett län, medan regionala och lokala lotterier anordnas i ett län eller en kommun. Bingospel sker i bingohallar och genom så kallad bygdebingo. Bygdebingo är bingo av mer tillfällig karaktär där spelet till exempel endast anordnas några dagar i veckan. Den är ideell och drivs huvudsakligen av frivillig och obetald personal.

De allmännyttiga spelen omsatte 3,7 miljarder kronor 2019

De allmännyttiga organisationernas spel omsatte tillsammans 3,7 miljarder kronor 2019. År 2018 omsatte de 3,6 miljarder kronor. Figur 5:1 visar omsättningen hos de allmännyttiga spelen 2019 och 2018, fördelat mellan rikslotterier, bingo samt regionala och lokala lotterier.

Figur 5:1. Omsättningen på de allmännyttiga organisationernas spel 2019 och 2018 (miljarder kronor).

Allmännyttigt spel	Omsättning 2018 (mdkr)	Omsättning 2019 (mdkr)
Rikslotterier	3,30	3,41
Landbaserad bingo (bingohallar+bygdebingo)	0,28	0,29
Regionala och kommunala lotterier	0,04	0,04
Totalt allmännyttiga spel	3,62	3,74

Källa: Spelinspektionen och Svebico.

Kommentar: Hallbingon omsatte 234 miljoner kronor 2019 efter utbetalda vinster till spelarna. År 2018 var det 225 miljoner. Det finns inga fastställda uppgifter över hur mycket bygdebington omsätter. Efter samtal med bland annat Svebico uppskattar Statskontoret att omsättningen för bygdebington efter utbetalda vinster kan ligga på runt 55 miljoner kronor per år. Statskontoret vill understryka att uppskattningen om bygdebingtons omsättning är mycket osäker. Det har inte varit möjligt att med en rimlig arbetsinsats få fram någon uppgift över omsättningen 2019 för regionala och lokala lotterier. Men det finns inte heller något som talar för att omsättningen skulle ha förändrats nämnvärt mellan 2018 och 2019. Därför har vi i figuren angett samma uppgift över omsättningen 2019 som 2018.

Liksom åren före omregleringen har de allmännyttiga organisationernas spel överlag utvecklats svagt efter omregleringen.⁴⁴ Det totala spelandet på allmännyttiga spel ökade något 2019, men detta varierar mellan spelen. Exempelvis Postkodlotteriets omsättning har ökat, medan Miljonlotteriet minskat sin omsättning. Landbaserad bingo var nästan oförändrad.

Intäkter från spel på nästan 1,45 miljarder kronor 2019

Överskottet från allmännyttiga spel kommer ett stort antal enskilda ideella föreningar och organisationer till del. De allmännyttiga spelen gav 2019 tillsammans nästan 1,45 miljarder kronor i intäkter till förmånstagarna bakom spelen. År 2018 var motsvarande siffra 1,40 miljarder kronor. De totala intäkterna ökade därmed med knappt 4 procent 2019. Men ökningen förklaras huvudsakligen av ökade intäkter från det klart största rikslotteriet Postkodlotteriet (figur 5:2).

⁴⁴ Se avsnitt 2.2 för beskrivning av utvecklingen för de allmännyttiga spelen över tid.

Figur 5:2. Intäkter från de största allmännyttiga organisationernas spel 2019 och 2018 (miljoner kronor).

Allmännyttigt spel	Intäkter 2018 (mnkr)	Intäkter 2019 (mnkr)
Postkodlotteriet	952	1 023
Folkspel (f.a. Bingolotto)	177	189
Miljonlotteriet	99	92
Kombispiel (f.a. Kombilotteriet)	66	79
Övriga rikslotterier	53	21
Bingohallar	50	43
Totalt allmännyttiga spel	1 397	1 447

Källa: Spelinspektionen och Svebico.

Kommentar: Figuren visar intäkterna från de största allmännyttiga spelen. Bygdebingon samt regionala och lokala lotterier är inte inräknade. I flera fall är det fristående serviceföretag som sköter lotterierna och bingon på uppdrag av de allmännyttiga organisationerna, men uppgifterna i figuren avser de intäkter som förmånstagarna bakom spelen får. Några av rikslotterierna har brutet räkenskapsår. Uppgiften om intäkter 2019 från "Övriga rikslotterier" bygger för några av dessa övriga rikslotterier på 2018 års intäkter.

Rikslotterierna

De största rikslotterierna är Postkodlotteriet, Bingolotto, Miljonlotteriet och Kombilotteriet. Postkodlotteriet stod ensamt för mer än 70 procent av de allmännyttiga organisationernas intäkter från spel under 2019. Postkodlotteriet har 57 ideella föreningar som förmånstagare. Rädda Barnen, Läkare utan Gränser och Unicef Sverige är några som var och en hade betydande intäkter från detta lotteri 2019.

Miljonlotteriet drivs av IOGT-NTO medan Kombilotteriet drivs av Socialdemokraterna och dess ungdomsförbund. Folkspel med bland annat rikslotteriet Bingolotto har drygt 70 medlemsorganisationer, och ger intäkter till mer än 9 500 föreningar som säljer deras lotter.

Bingo

I dag finns det runt 60 bingohallar i Sverige. Hallarna har uppemot 2 000 ideella föreningar som förmånstagare, varav de flesta är idrottsföreningar. År 2019 gav bingohallarna tillsammans omkring 43 miljoner kronor i intäkter till förmånstagarna. Det är 7 miljoner kronor mindre än 2018.

Bingohallarnas verksamhet består inte bara av bingospel. De erbjuder även spel på Vegas-automater. Automaterna ägs av Svenska Spel, men hallarna får en viss del av överskottet från på dem. Av bingohallarnas intäkter på 43 miljoner kronor 2019, stod bingo för 28 miljoner och Vegas-automaterna för 15. Det är framför allt ett lägre överskott från automaterna som förklarar hallarnas lägre intäkter 2019. Svenska Spel måste efter omregleringen betala skatt för spelandet på automaterna, vilket i sin tur har minskat överskottet från dem till bingohallarna.⁴⁵

Det finns inga fastställda uppgifter över hur mycket bygdebington ger i intäkter till de som arrangerar sådan bingo. Utifrån samtal med bland annat Svebico uppskattar Statskontoret att intäkterna från bygdebington kan ligga på totalt runt 40 miljoner kronor per år, kanske även mer än så.

5.3 Tekniska krav på allmännyttiga spel

Spelregleringen ställer tekniska krav på den som tillhandahåller spel. Kraven rör bland annat spelföretagens spelsystem, affärssystem, dragningsutrustning och fysiska lotter. För allmännyttiga spel som omsätter mer än 5 miljoner kronor under sin licensperiod är kraven i hög grad desamma som för andra spelformer som exempelvis onlinekasino.

Kostnaderna för anpassning och certifiering är betydande

De initiala kostnaderna för en aktör att anpassa sig till de tekniska kraven och för att certifiera sig hos ett ackrediterat organ, uppges vara i storleksordningen 5 miljoner kronor och uppåt.⁴⁶ Ännu i början på 2020 fanns det inte heller något ackrediterat organ som genomför certifieringsprocessen på svenska. Det innebär att en certifiering för i synnerhet små aktörer med begränsade personella resurser, riskerar att bli svårare och dyrare än vad den hade blivit om den genomförts på svenska. Synpunkten har därför framförts till Statskontoret att det statliga institutet RISE borde bli ett ackrediterat certifieringsorgan.

⁴⁵ I enlighet med avtal med Svenska Spel fick bingohallarna 77 procent av överskottet från Vegas-maskinerna innan omregleringen. Efter omregleringen är det 63 procent.

⁴⁶ Enligt uppgift från Folkspel, Kombispiel och Miljonlotteriet.

Kostnaden för anpassning och certifiering är en mycket stor utgift i relation till de mindre rikslotteriernas och bingohallarnas omsättning. Flera av de organisationer vi samtalat med har uttryckt en stark oro över att detta hämmar de allmännyttiga spelens utveckling, både när det gäller nyetablering och möjligheten för små aktörer att vara kvar på marknaden. Enligt uppgift till Statskontoret överväger nu några mindre rikslotterier att lägga ner sina verksamheter, för att de bedömt att kostnaderna är för stora för att de ska kunna vara kvar på marknaden. Av samma skäl har Länslotteriet vid årsskiftet 2019/20 och Adresslotteriet under hösten 2018, lagt ner sina verksamheter.

Möjlighet till individuella undantag under begränsad tid

Spelinspektionen informerade i november 2019 att den kommer att besluta om undantag från vissa av reglerna om tekniska krav, efter individuell prövning och under vissa förutsättningar. Myndigheten bedömer att inga undantag kommer kunna medges vid prövning av ansökan om licens för spel som tillhandahålls online. Undantagen kommer som längst att gälla till den 31 december 2021. Om den tekniska utrustningen ska användas efter detta datum ska intyg från ett ackrediterat organ bifogas en ny licensansökan. Vidare ska de aktörer som beviljas undantag senast den 31 december 2020 skicka en handlingsplan till myndigheten som beskriver hur de arbetar med att uppfylla föreskrifterna om tekniska krav.⁴⁷

5.4 Idrottens sponsorintäkter från spelföretag

Idrottsrörelsen har sedan lång tid tillbaka även intäkter från sponsring och samarbeten med spelföretag. I och med omregleringen kan fler spelföretag än tidigare marknadsföra sig i Sverige genom sponsring, vilket kan öka idrottens intäkter från sponsring.

Spelföretag sponsrade idrottsförbunden med runt 130 miljoner kronor 2019

Statskontoret följer spelföretags sponsring av och samarbeten med de specialidrottsidrottsförbund som ingår i Riksidrottsförbundet. Bland de 72

⁴⁷ Spelinspektionen, Information om undantag tekniska krav (Dnr. 19Si2531).

idrottsförbunden finns stora förbund som Svenska Fotbollförbundet och små som Svenska Kälksportförbundet.

Vi bedömer att idrottsförbunden tillsammans hade intäkter från sponsring från spelföretag på runt 130 miljoner kronor under 2019. År 2018 var intäkterna runt 110 miljoner kronor.⁴⁸ Fyra förbund stod för omkring två tredjedelar av intäkterna. Nästan alla förbund hade sponsringsintäkter från spelföretag under 2019, men för en majoritet av dem handlar det om relativt små summor. Spelföretag stod i genomsnitt för hälften av förbundens totala sponsrintäkter. Men detta varierar kraftigt mellan olika idrottsförbund.

Liksom före omregleringen var Svenska Spel den klart största sponsorn av idrottsförbunden 2019, men även ATG, Folkspel och Postkodlotteriet sponsrade idrottsförbund under året. Förbunden hade inte några sponsringsintäkter från de nya kommersiella spelföretagen.

Spelföretag sponsrar idrottsrörelsen även på andra sätt

Spelföretag kan sponsra idrottsrörelsen på andra sätt än via idrottsförbund. Det kan till exempel sponsra enskilda idrottsligor, idrottsevenemang, idrottsföreningar eller Sveriges Olympiska Kommitté. Det finns enligt Riksidrottsförbundet ingen motsättning eller konkurrens mellan företagens sponsring av idrottsförbunden respektive sponsring av svenska idrottsligor och föreningsdrivna idrottsevenemang. Förbundet menar att det lokala föreningsbaserade idrottsutövandet indirekt gynnas även av att spelföretagen sponsrar idrottsligor och föreningsdrivna idrottsevenemang.

Åtminstone fem spelföretag hade 2019 någon form av aktuellt sponsrings- och samarbetsavtal med enskilda idrottsligor, idrottsevenemang eller Sveriges Olympiska Kommitté. Det är fler än 2018. De sponsrade bland annat Svensk Elitfotboll, Elitfotboll Dam, Sveriges Olympiska Kommitté, Svenska Hockeyligan, HockeyAllsvenskan, Hockeyettan, Alpina Skid-VM i Åre, Svenska Skidspele i Falun, Stockholm Open och Båstad

⁴⁸ Det framgår av en enkät till Riksidrottsförbundets 72 specialidrottsförbund, som Riksidrottsförbundet och Statskontoret har genomfört. Det finns en viss osäkerhet i uppgiften om sponsringens storlek, bland annat beroende på att förbunden sinsemellan tolkar sponsringsavtalen olika. Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av denna enkät.

Swedish Open.⁴⁹ Från 2020 har flera avtal förändrats och tillkommit, till exempel för Svensk Elitfotboll där ett nytt spelföretag tagit över som huvudsponsor. Intäkterna till Svensk Elitfotboll och de 32 berörda föreningarna är på upp till 150 miljoner varje år med det nya avtalet. Det är en ökning med 60 procent jämfört med det tidigare avtalet.⁵⁰

5.5 Statskontorets iakttagelser och rekommendationer

Den nya spelregleringen ska vara utformad för att bevara förutsättningarna för att finansiera allmännyttiga ändamål i så hög utsträckning som möjligt. Statskontoret bedömer att den hårdare konkurrensen på spelmarknaden efter omregleringen, med fler spelföretag som öppet kan marknadsföra sig, har gjort det generellt sett svårt för allmännyttiga organisationer att konkurrera om svenskarnas spelande. Det försämrar deras möjligheter att ta del av intäkterna från spel.

Intäkterna till förmånstagarna bakom de allmännyttiga spelen ökade totalt sett med 4 procent 2019. Men Statskontoret konstaterar att en stor del av de ökade intäkterna på motsvarande 50 miljoner kronor beror på ett ökat överskott från ett enda lotteri – Postkodlotteriet. Intäkterna minskade däremot för de mindre rikslotterierna och för bingohallarna.

Statskontoret bedömer att idrottsrörelsens förutsättningar att få intäkter från sponsring från spelföretag generellt sett har förbättrats, jämfört med förutsättningarna före omregleringen. Fler spelföretag har nu rätt att marknadsföra sig i Sverige genom till exempel sponsring. Detta betyder att det finns fler potentiella sponsorer till idrottsförbunden, idrottsligor, idrottsevenemang och idrottsföreningar. Sannolikt kommer spelföretagen att konkurrera om att få sponsra de kommersiellt mest attraktiva bland dessa. De dramatiskt ökade sponsorintäkterna till Svensk Elitfotboll från och med 2020 från ett nytt spelföretag är en indikation på att så är fallet.

⁴⁹ Uppgifterna från Statskontorets enkät till spelföretag med licens i Sverige. Läs mer om enkäten i bilaga 2.

⁵⁰ Artikel på [IdrottensAffärer.se](https://www.idrottensaffarer.se), publicerad 2020-01-08.

Spelinspektionen bör snarast genomföra en översyn av nu gällande tekniska krav

En återkommande synpunkt i Statskontorets samtal med allmännyttiga organisationer är att spelregleringens tekniska krav som rör bland annat spelsystem, affärssystem, dragningsutrustning och fysiska lotter, är kostnadsdrivande och dåligt anpassade till de allmännyttiga spelens förutsättningar. Spelinspektionen har informerat om att den har för avsikt att se över nu gällande tekniska krav, i syfte att om möjligt bättre anpassa dem till allmännyttiga organisationers verksamhet. Statskontoret rekommenderar myndigheten att snarast möjligt genomföra översynen, i dialog med de allmännyttiga organisationerna.

6 Konsumentskyddet på spelmarknaden

Läget 2019

- Konsumentskyddet har stärkts. Närmare 50 000 personer har stängt av sig från spel genom Spelpaus. Antalet personer som har gjort självtest har ökat kraftigt.
- Tillsynen har visat att flera spelföretag har brustit i att följa reglerna om spelansvar och marknadsföring.
- Vi bedömer att spelreklamen totalt sett har minskat något jämfört med 2018. Spelreklam i digitala medier har ökat, medan reklam i traditionella kanaler som tv har minskat.
- Individualiserad reklam ökar snabbt i omfattning. Denna spelreklam förekommer i sociala nätverk eller i samband med sökningar och är främst synlig för dem den riktas mot.

Den nya spellagen reglerar konsumentskydd och marknadsföring mer än den tidigare lotterilagen. Spellagen innehåller ett generellt krav på spelföretagen att skydda spelare mot ett överdrivet spelande, den så kallade omsorgsplikten, samt nya regler om bonuserbudanden. Vi följer spelansvaret och andra delar av konsumentskyddet, spelföretagens marknadsföring samt minderårigas spelande.

6.1 Spelansvar och andra delar av konsumentskyddet

Spelverksamhet ska enligt spellagen vara lämplig ur allmän synpunkt och bedrivas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Det innebär att det ska finnas ett starkt konsumentskydd, att spelen ska ha hög säkerhet och att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas. Lagen

innehåller krav om spelansvar och konsumentskydd, till exempel regler om omsorgsplikt, bonusbegränsning, självtest och självavstängning.

Omsorgsplikten

Omsorgsplikten innebär att spelföretag ska ta sociala och hälsomässiga hänsyn för att skydda spelare mot överdrivet spelande, samt hjälpa dem att minska sitt spelande. Företagen ska därför fortlöpande kontrollera spelbeteendet. De ska ha rutiner för kontakt med spelare om de identifierar eller misstänker ett problemspelande. Företagen ska också dokumentera de spelansvarsåtgärder de genomför.

Spelföretagen med licens har under första halvan av 2019 kontaktat cirka 70 000 spelare vid misstänkt eller identifierat problemspelande. Vissa spelare kan vara kunder hos flera spelföretag och kan därmed ha kontaktats av flera olika företag. De flesta av spelföretagen har kontaktat en eller några promille av de registrerade spelarna. Hur många av de kontaktade spelarna som därefter också har valt att stänga av sig från spel, varierar mycket mellan företagen. Det kan vara så att tillvägagångssättet i kontakten skiljer sig åt mellan spelföretagen och att den därför har olika effekt.

Begränsningar i bonuserbudanden

Regeringen anser att det är mycket problematiskt om bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande på ett ohälsosamt sätt.⁵¹ Ett spelföretag får därför erbjuda eller ge en spelare bonus endast vid det första speltillfället. Spelföretaget ska då informera spelaren om vilka villkor och regler som gäller för erbjudandet.

Under 2019 meddelade Spelinspektionen sju beslut mot spelföretag om överträdelse av bonusreglerna.⁵² Sanktionsavgifterna uppgick till mellan 500 000 och 19 miljoner kronor. I samtliga ärenden har licenshavarna vidtagit rättelse och upphört med de bonuserbudanden som besluten

⁵¹ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 155.

⁵² Spelinspektionens beslut dnr. 19Si543, beslut dnr 19Si544, beslut dnr. 19Si789, beslut dnr. 19Si542, beslut dnr. 19Si541 beslut dnr 19Si 543 samt beslut dnr 19Si934/19Si365. I ärendet med dnr. 19Si934 var överträdelserna av bonusreglerna en del av de överträdelse som var grund för det gemensamma beslutet av ärendena 19Si365 och 19Si934 om att återkalla en licens.

avsåg. Samtliga beslut har överklagats. Två ärenden om överträdelse av bonusreglerna var pågående den 31 december 2019.⁵³

Statskontoret gick igenom tio stora spelsajter i oktober 2019. Vi bedömer att det då fanns överlag tydlig information om bonuserbjudanden. Vi har inte gjort någon bedömning av om det fanns dolda bonuserbjudanden.

Spelföretagen har fört fram synpunkter om förbudet mot bonuserbjudanden till befintliga kunder. Branschorganisationen BOS anser att ett förbud mot sådana bonusar gör det svårare för licenshavare att konkurrera med de spelföretag som riktar spel till den svenska marknaden utan licens. BOS uppfattning är att detta kan underminera målet för kanaliseringen.⁵⁴

Självtest

Spellagen säger att spelföretag ska erbjuda spelarna ett självtest online. Detta är ett verktyg för spelarna att själva bedöma sitt spelbeteende. Enligt spelförordningen ska det placeras väl synligt på spelsajten. Spelföretagen kan välja att erbjuda egna självtest eller att länka till självtest som erbjuds av någon annan. Ett exempel på det sistnämnda är Stödlinjen, som är en nationell stödinsats för personer som spelar om pengar och för deras anhöriga.⁵⁵

Betydligt fler personer gjorde ett självtest hos Stödlinjen 2019

Under 2019 genomfördes totalt nästan 22 500 självtest på Stödlinjens webbplats. Detta är en väsentlig ökning från år 2018 då totalt närmare 8 400 personer gjorde testet.⁵⁶ Ökningen fick bland annat till följd att antalet personer som upptäckt att de har spelproblem genom självtestet var större under 2019 än under 2018.⁵⁷ Vi skriver mer om det i avsnitt 7.1.

⁵³ Dnr. 9Si868 (beslut 2020-03-18 om varning och sanktionsavgift om 100 miljoner kronor) och dnr. 19Si2729 (pågående).

⁵⁴ Detta har förts fram vid ett möte med BOS.

⁵⁵ Mer om Stödlinjen och spelproblem i avsnitt 7.1.

⁵⁶ I dessa siffror ingår alla personer som gjorde testet. Både personer i kategorin ”Jag är nyfiken på att veta mer om mina spelvanor” och kategorin ”Jag gör testet mer på skoj”. År 2019 var det 11 000 av de totalt 22 500 personerna som gjorde testet för att veta mer om sina spelvanor. Motsvarande siffror 2018 var 5 500 av 8 400 personer.

⁵⁷ Preliminär statistik från Stödlinjen.

Flera av spelföretagen hänvisar med direkt länk till Stödlinjens självtest från sina webbplatser, vilket är en viktig förklaring till den kraftiga ökningen. Närmare 13 000 av de 22 500 självtesten 2019 skedde efter en länkning från ett spelföretag.⁵⁸

Spelsajter hänvisar till Stödlinjen i mycket olika omfattning

De flesta av de spelsajter som Statskontoret har studerat har haft en länk till Stödlinjens självtest. Fem av de största sajterna förmedlade färre än tio personer till Stödlinjens självtest under de första sex månaderna.⁵⁹

Statskontoret uppfattar att det finns ett samband mellan hur synlig länken är på den aktuella spelsajten och hur många som hänvisas till Stödlinjen. En del av de stora spelsajterna som har hänvisat få spelare har haft egna självtest synliga på startsidan. Andra har inte haft det.

Spelsajternas egna självtest har använts i stor utsträckning

Spelinspektionen samlar in uppgifter om hur spelföretagen lever upp till regleringen om omsorgsplikten, bland annat antalet självtest. Under 2019 gjordes 400 000 test direkt på spelföretagens sajter. Det finns såvitt Statskontoret förstår inte någon oberoende kontroll av kvaliteten i företagets egna självtest.

Självavstängning

En spelare kan i det nationella självavstängningsregistret Spelpaus stänga av sig från spel på alla licensierade spelföretag. Det är också möjligt för spelare att stänga av sig från spel direkt på spelföretagets egna sajter, men då enbart hos det aktuella spelföretaget. Ett spelföretag ska enligt spellagen ge registrerade spelare möjlighet att stänga av sig från spel under en viss tid eller tills vidare. Företaget ska informera spelaren om dessa möjligheter och dessutom tillhandahålla en länk till Spelpaus.

Tre spelföretag tillät avstängda personer att spela

Spelföretag är skyldiga att kontrollera om spelare har stängt av sig från spel. De ska då neka spelaren att spela. Spelinspektionen tog i början av 2019 emot klagomål från privatpersoner mot tre spelföretag. Personerna hade fått spela trots att de hade stängt av sig. Under 2019 meddelade

⁵⁸ Preliminär statistik från Stödlinjen.

⁵⁹ Stödlinjens halvårsrapport 2019.

Spelinspektionen tillsynsbeslut mot dessa tre företag, med sanktionsavgifter på mellan 100 000 och 4 miljoner kronor.⁶⁰ Rättelse har därefter vidtagits av företagen. Ytterligare tre tillsynsärenden har avslutats av Spelinspektionen utan åtgärd. Den 31 december 2019 fanns ett pågående ärende angående självavstängning genom Spelpaus.

Statskontoret har studerat tio stora spelsajter för att se hur spelföretagen informerar om möjligheten till självavstängning. Statskontoret har gått igenom den information man kan ta del av utan att vara registrerad. På samtliga besökta sajter fanns i oktober 2019 information i någon form om möjligheten att stänga av sig på Spelpaus. Men i ett fall ledde länken ”Spelpaus.se” tillbaka till inloggningen på spelföretagets spelsajt.

Närmare 50 000 spelare har stängt av sig från spel på Spelpaus

I december 2019 hade närmare 50 000 personer stängt av sig från spel på Spelpaus (figur 6:1). 76 procent av dessa var män och 24 procent kvinnor.

Figur 6:1. Antalet avstängda personer i Spelpaus fördelat på kön och avstängningsperiod den 31 december 2019.

Avstängningsperiod	Kvinnor	Män	Totalt
1 månad	689	2 076	2 765
3 månader	891	3 050	3 941
6 månader	1 212	4 248	5 460
Tills vidare	8 777	27 232	36 009
Totalt	11 569	36 606	48 175

Källa: Spelinspektionen.

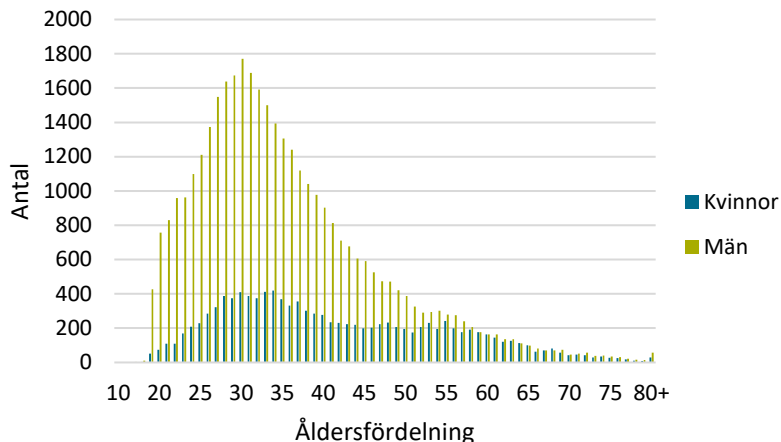
De allra flesta, 75 procent, var avstängda tills vidare. Avstängningen gäller i minst ett år och fortsätter till dess att spelaren aktivt väljer att upphöra med den. För ett stort antal personer gick avstängningstiden ut i januari 2020. Antalet avstängningar minskade efter årsskiftet, men en månad senare hade det återgått till samma nivå som i december 2019.

⁶⁰ Spelinspektionens beslut dnr. 19Si6, beslut dnr. 19Si789, beslut dnr. 19Si60 samt beslut dnr. 19Si59.

Kvinnor verkar mindre benägna att stänga av sig än män

Det är en stor övervikt av yngre och medelålders män bland dem som stänger av sig (figur 6:2).

Figur 6:2. Antal avstängda personer 31 december 2019, fördelade på ålder och kön.



Källa: Spelinspektionen.

År 2018 var det 45 000 kvinnor och 55 000 män som hade ett problemspelande.⁶¹ Men som vi beskrivit ovan utgjorde kvinnor 2019 endast 24 procent av de avstängda i Spelpaus (figur 6:1). Att förekomsten av problemspelande skiljer sig mellan könen kan således inte förklara hela skillnaden i hur vanligt det är att stänga av sig. Detta stärks av resultat från undersökningen *Allmänheten om spel 2019*, som visar att 1 procent av kvinnorna och 3 procent av männen har använt möjligheten att stänga av sig. Andelarna som uppger att de hade spelat för mycket var däremot lika stora. En möjlig förklaring till skillnaderna skulle kunna vara att kvinnorna i mindre utsträckning känner till möjligheten att stänga av sig.

Många spelare känner inte till vart de ska vända sig för att få hjälp

Av de kvinnor som hade spelat om pengar det senaste året uppger 57 procent att de inte känner till att det går att stänga av sig från spel via

⁶¹ Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2018.

Spelpaus. Bland männen är andelen 43 procent. Vidare uppger 83 procent av kvinnorna och 76 procent av männen att de inte vet vart de skulle vända sig om de skulle vara oroliga för sitt spelande (figur 6:3).

Figur 6:3. Andelar som har svarat nekande på frågor om kännedom om avstängningsmöjlighet respektive hjälpmöjligheter (procent).

	Kvinnor	Män	Totalt
Känner inte till att det går att stänga av mig på Spelpaus	57	43	50
Vet inte vart jag ska vända mig, om jag känner oro för mitt spelande	83	76	79

Källa: Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2019*.

Kommentar: Frågorna har endast besvarats av personer som spelat om pengar under de senaste 12 månaderna. De har valt svarsalternativet "Nej, känner inte till" på frågan "Känner du till att det nu går att stänga av sig själv från spel på webbsidan Spelpaus.se?", samt "Vet ej" på frågan "Om du skulle känna oro för ditt spelande, vart skulle du vända dig då?".

Avstängning kan gynnas av mer och riktad information

I en internationell litteraturöversikt från 2018 konstaterar forskare att spelavstängningsverktyg generellt sett utnyttjas i för liten utsträckning. Ofta stänger spelare av sig då de redan har ekonomiska problem, vilket tyder på att de använder möjligheten i ett sent skede. Det kan bero på att det är krångligt att registrera sig för avstängning, att det inte är möjligt att stänga av sig fullständigt samt att information om att möjligheten finns är bristfällig. Forskarna föreslår bland annat att de ansvariga aktörerna riktar information om möjligheten att stänga av sig till vissa specifika grupper, samt att personer som stänger av sig erbjuds hjälp vid avstängningen.⁶²

När det gäller Spelpaus uppfattar Statskontoret att verktyget är enkelt att använda och att det ger en möjlighet att stänga av sig fullständigt, vilket är bra ur ett konsumentskyddsperspektiv. Men vi ser också tecken på att informationen om Spelpaus inte är tillräcklig.

⁶² Motka m.fl. *Who uses self-exclusion to regulate problem gambling? A systematic literature review*, 2018.

Många stänger av sig från spel på enskilda spelsajter

Spelinspektionen har följt upp möjligheten att stänga av sig från spel direkt på spelföretagens egna spelsajter. Myndigheten har samlat in uppgifter om bland annat antalet avstängningar som har gjorts på enskilda spelsajter av spelarna själva. Sammanlagt har drygt 200 000 sådana avstängningar gjorts under 2019. Det innebär inte att 200 000 personer har stängt av sig, eftersom samma individ kan stänga av sig på flera spelsajter och dessutom flera gånger på samma spelsajt.

6.2 Spelföretagens marknadsföring

Marknadsföring av spel ska enligt spellagen vara måttfull och den får inte riktas mot minderåriga. Den ska också innehålla information om lägsta ålder för att få spela och information om organisationer som ger stöd i samband med spelproblem.⁶³ Marknadsföringen får inte heller riktas direkt till spelare som har stängt av sig via Spelpaus.

Spelreklam en omdiskuterad fråga 2019

I februari 2019 hölls ett möte mellan det ansvariga statsrådet och branschorganisationerna Sper och BOS om spelföretagens marknadsföring. Bakgrunden till detta var en debatt som uppstod kort efter omregleringen. Debatten handlade om företagets marknadsföring och om den var för omfattande och aggressiv eller inte. Som en följd av detta tog branschorganisationerna Sper och BOS i början av april fram riktlinjer för marknadsföringen, som deras medlemmar ska följa.

Regeringen beslutade senare om tilläggsdirektiv till den pågående Spelmarknadsutredningen.⁶⁴ Enligt direktivet ska utredningen lämna förslag till ändringar i spellagen som ytterligare begränsar marknadsföringen av spel. Utredningen ska även hantera frågan om gränsen mellan tillsynsmyndigheterna Spelinspektionen och Konsumentverket.

⁶³ Med undantag för radioreklam.

⁶⁴ *Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden* (dir. 2018:47) och *Tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)* (dir. 2019:18).

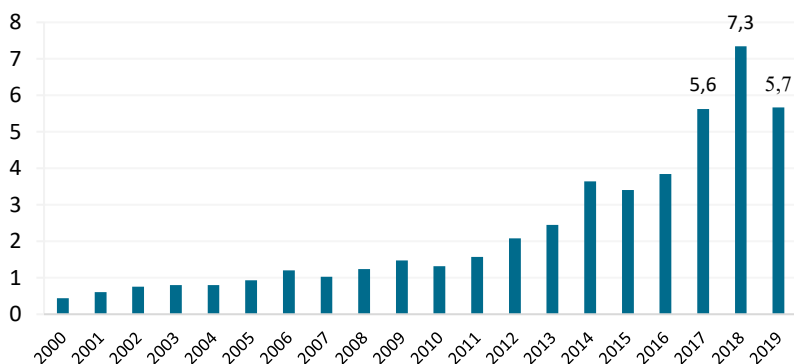
Utgifterna för spelreklam har troligen totalt sett minskat något under 2019

Statskontoret bedömer att utgifterna för spelreklam totalt sett har minskat något 2019 jämfört med 2018. Men bedömningen är osäker eftersom fler digitala mediekkanaler för reklam öppnades upp för spelföretag med licens efter omregleringen. Annonsmarknaden går generellt mot mindre reklam i tryckta medier och mer i digitala medier. Det gäller även spelreklam.

Spelreklam i traditionella medier minskade 2019

Statskontoret följer omfattningen av spelföretags utgifter för reklam i Sverige i traditionella medier som exempelvis tryckt press, tv, radio och utomhusreklam. Spelföretagens bruttoutgifter för reklam i traditionella medier ökade kraftigt under 2017 och 2018, för att därefter minska kraftigt under 2019 (figur 6:4).

Figur 6:4. Spelföretags köp av spelreklam i traditionella mediekkanaler i Sverige 2000–2019 (miljarder kronor).



Källa: Kantar Sifo.

Kommentar: Figuren redovisar köp av reklam från spelföretag riktad till konsumenter. Mätningen gäller köparnas bruttokostnader, det vill säga deras kostnader före eventuella rabatter från de aktörer/medier som tillhandahåller reklamutrymmet. Mätningen gäller framför allt köp av spelreklam i traditionella medier som tryckt press, tv, radio och utomhusreklam, men även köp i vissa digitala medier ingår. Den avser inte köp av spelreklam i digitala medier som sociala nätverk, sökordsannonsering och online video. Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av Kantar Sifo:s undersökning.

Före omregleringen och framför allt under andra halvåret 2018 positionerade sig spelföretagen på marknaden för att locka nya spelare.

Under 2018 var företagens bruttoutgifter för reklam i huvudsakligen traditionella medier 7,3 miljarder kronor. Under 2019 minskade utgifterna till 5,7 miljarder, vilket är ungefär samma nivå som 2017. Mer än hälften (53 procent) av all traditionell spelreklam 2019 förmedlades genom tv. Det är ungefär samma andel som 2018.

Spelreklam i digitala medier ökade 2019

Kantar Sifo:s mätning av spelreklam inkluderar inte annonsering i digitala medier som exempelvis marknadsföring i sociala nätverk och sökordsmarknadsföring. Denna typ av annonsering hade tidigare begränsad betydelse, men det har förändrats efter omregleringen. Statskontoret har därför kompletterat Kantar Sifo:s mätning genom att ge IRM (Institutet för reklam- och mediestatistik) i uppdrag att undersöka och estimerar spelföretags reklam i digitala medier i Sverige.⁶⁵

Utifrån IRM:s undersökning uppskattar vi att spelreklamen i digitala medier omsatte runt 1,2 miljarder kronor i Sverige 2019. Vi uppskattar också att spelreklamen i digitala medier ökade med cirka 25 procent mellan 2018 och 2019. Uppskattningen gäller nettoutgifter, det vill säga kostnader efter eventuella rabatter. Därför kan de inte rakt av jämföras med utgifterna i figur 6:4 om bruttoutgifter för spelreklam i traditionella medier. Vi diskuterar spelreklam i digitala medier mer utförligt nedan i avsnittet ”En mer individualiserad spelreklam i digitala medier”.

I en enkät som Statskontoret genomfört har spelföretag med licens i Sverige fått ange hur stor andel av deras totala utgifter för reklam som de lade på digitala medier 2019. Sammanlagt 19 spelföretag har svarat på frågan. Andelen av utgifterna som läggs på digital reklam varierar stort mellan företagen, från 18 procent till 100 procent av deras reklamutgifter. Spelföretagen på den konkurrensutsatta delmarknaden lägger dock i regel mer än hälften av utgifterna på digitala medier. Fyra av företagen anger att de lägger 100 procent av utgifterna på digitala medier.⁶⁶

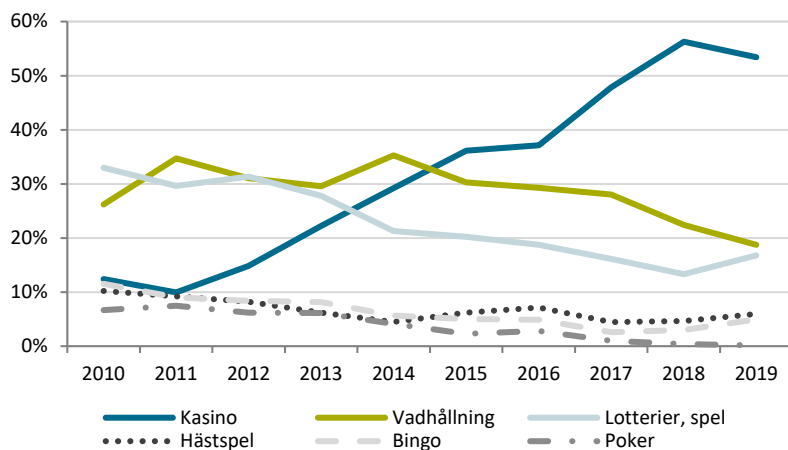
⁶⁵ Läs mer om Statskontorets uppdrag till IRM i bilaga 2.

⁶⁶ Läs mer om Statskontorets enkät till spelföretag med licens i bilaga 2.

Reklam för onlinekasino fortfarande klart vanligast

Under 2019 var mer än hälften (53 procent) av spelreklamen i de mer traditionella mediekanalerna reklam för spelformen onlinekasino. Det är något mindre än 2018 (56 procent). Detta är den spelform där utgifterna har ökat mest sedan 2010, men trenden tycks nu vara bruten (figur 6:5).

Figur 6:5. Marknadsföringens kostnader fördelat mellan olika spelformer 2010–2019 (procent).



Källa: Kantar Sifo.

Kommentar: Figuren redovisar hur spelföretagens utgifter för köp av reklam enligt figur 6:4, det vill säga i huvudsakligen traditionella medier som tryckt press, tv, radio, och utomhusreklam, fördelas mellan olika spelformer. Utgifter för reklam i digitala medier som sociala nätverk, sökordsannonsering och online video ingår inte i denna mätning. Fördelningen mellan olika spelformer bygger i denna figur på Kantar Sifo:s egen kategorisering av spelformer. Den kategoriseringen skiljer sig från till exempel vår kategorisering i figur 2:3 i kapitel 2.

Reklam för nätkasino riktar sig mot kvinnor oftare än reklam för andra typer av spel

En studie av reklam i några av de största svenska tv-kanalerna från december 2018, visar att 19 procent av reklaminslagen i de studerade tv-kanalerna utgjordes av spelreklam. Nätkasino var den vanligaste speltypen

i denna reklam. Studien visar också att det var betydligt vanligare att nät-kasinoreklamen fokuserade på kvinnor än vad annan spelreklam gjorde.⁶⁷

En mer individualiserad spelreklam i digitala medier

Spelreklamen i digitala medier är generellt sett mer individualiserad än reklamen i traditionella medier som tryckt press, tv, radio och utomhusreklam. Med individualiserad menar vi att reklamen riktas till dem som tros vara intresserade, och att den inte syns för andra än de tänkta mottagarna. Exempel på individualiserad reklam i digitala medier är marknadsföring i sociala nätverk. Även så kallade banners kan vara individuellt riktade utefter internetanvändarens historik och köpvanor. Utifrån IRM:s undersökning och vår enkät till spelföretag beskriver vi här hur spelreklamen har utvecklats i några viktiga digitala mediekanaler.

Sökordsmarknadsföring

Sökordsmarknadsföring, till exempel annonsering via Google, har ökat kraftigt i värde efter omregleringen. Ökningen har estimerats från 75 miljoner 2018 till 400 miljoner kronor 2019. Google tillät före omregleringen inte annonser för spelföretag utan tillstånd i Sverige, men sedan våren 2019 kan alla spelföretag med licens marknadsföra sig på söktjänsten. Det har inneburit en kraftig ökning av spelreklamens omfattning och stigande priser för spelföretagen. Samtliga svarande i Statskontorets enkät till spelföretag anger att de använde sig av sökordsmarknadsföring under 2019. Eftersom spelaren själv söker information via dessa kanaler märks inte denna ökning för allmänheten på samma sätt som spelreklam i en bred mediekanal som till exempel tv.

Marknadsföring i sociala nätverk

Inom sociala nätverk finns aktörer som före omregleringen var restriktiva mot att låta spelföretag annonsera om de saknade tillstånd att verka på den svenska marknaden. Efter omregleringen tillåter däremot de sociala nätverken att spelföretag med licens annonserar. Marknadsföringen i sociala nätverk som Facebook och Twitter uppskattas ha ökat efter

⁶⁷ Håkansson & Widinghoff, *Television gambling advertisements: Extent and content of gambling advertisements with focus on potential high-risk commercial messages*, 2019.

omregleringen, från 20 miljoner kronor 2018 till 100 miljoner 2019. Annonseringen i sociala nätverk är anpassad till användarens intressen och beteende, vilket gör att ökningen inte märks för allmänheten. I vår enkät anger 18 företag av 19 att de köper marknadsföring i sociala nätverk.

Marknadsföring i banners

Reklaminvesteringar i banners, det vill säga de annonser som syns på nyhetssajter och andra sajter, bedöms ha minskat efter omregleringen. IRM uppskattar att minskningen har skett från 720 miljoner kronor 2018 till 530 miljoner kronor 2019. Men den är fortfarande den största digitala mediekanalen när det gäller spelföretags köp av reklam. I Statskontorets enkät anger samtliga företag på den konkurrensutsatta delmarknaden att de köper marknadsföring genom banners.

Programmatiska köp riktar annonser, till exempel banners, mot specifika målgrupper med hjälp av data om användaren. Sådana köp görs av 17 av de 19 svarande spelföretagen i Statskontorets enkät.

Marknadsföring i online video

Reklam som visas i anslutning till redaktionell eller användargenererad online video som exempelvis Youtube har ökat efter omregleringen, om än inte i samma omfattning som sökordsmarknadsföring och marknadsföring i sociala nätverk. Värdet har enligt IRM:s estimat ökat från 150 miljoner kronor 2018 till 180 miljoner kronor 2019.

Utmaningar för medieföretag när det gäller spelreklam

Statskontoret uppfattar att det är vanligt att medieföretag har en policy om spelreklam i sina digitala medier, och att de kontrollerar att spelföretagen som vill annonsera hos dem har svensk licens. Vi uppfattar att de i allmänhet granskar den spelreklam som de publicerar. Men vissa aspekter är svåra för dem att kontrollera, till exempel om reklamen riktar sig mot minderåriga eller inte. Det är inte heller möjligt för annonsföretagen att kontrollera om spelreklam riktar sig mot personer som har stängt av sig genom Spelpaus. Flera medieföretag efterfrågar en tydligare vägledning för vad måttfull marknadsföring innebär i olika typer av mediekanaler.

Tillsynen av marknadsföringen

I enlighet med spellagen utövar Konsumentverket och Spelinspektionen tillsyn av spelföretagens marknadsföring. De ska också samordna tillsynen.⁶⁸ I mars 2019 kom myndigheterna överens om hur de ska samarbeta. De ska bland annat informera och bistå varandra, verka för att det gemensamma ansvaret är tydligt även utanför myndigheterna, effektivisera arbetet med att skydda konsumenter samt samråda i arbetet med författningar, remisser och utredningar. När det är lämpligt ska myndigheterna genomföra gemensamma insatser. Vissa områden är i första hand Konsumentverkets ansvar. Det gäller frågor om spellagens krav på måttfull marknadsföring, direktreklam, delar av informations-skyldigheten samt reklamprislotterier. Spelinspektionen har huvudansvaret när det gäller ingripanden som har att göra med licensen, frågor relaterade till delar av informationsskyldigheten samt sponsring.⁶⁹

Spelinspektionen har inte meddelat några tillsynsbeslut om spelföretags marknadsföring under 2019.

Konsumentverkets tillsyn av spelföretagens marknadsföring

En fråga som har diskuterats inom spelbranschen under 2019 är den närmare innebörden av spellagens krav på måttfull marknadsföring i spelreklam till konsumenter. Branschorganisationerna BOS och Sper har fört fram synpunkter till Konsumentverket att det skulle ha varit bra om myndigheten när omregleringen trädde i kraft hade haft en vägledning för vad måttfull marknadsföring innebär.⁷⁰

I november 2019 föll den första domen i ett marknadsföringsmål mot ett spelföretag. Stämningsansökan lämnades in i december 2018 och gällde om ett spelföretags marknadsföring kunde anses vara måttfull, vilket reglerades även av den före detta lotterilagen.⁷¹ Marknadsföringen innehöll bland annat uppmanande påståenden samt påståenden om överdrivna vinstchanser och snabba utbetalningar. Domen har, såvitt

⁶⁸ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220) s. 194.

⁶⁹ Konsumentverket och Spelinspektionen, *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket* (mars 2019).

⁷⁰ Detta har förts fram vid möten med BOS respektive Sper.

⁷¹ Patent- och marknadsdomstolen (2019), *Dom 2019-11-2, PMT 17459-18.2*.

Statskontoret förstår, bidragit till att öka förståelsen för vad måttfull marknadsföring innebär. Då domen föll hade Spelinspektionen av andra skäl redan dragit in företagets licens och verksamheten hade upphört.⁷²

Konsumentverket genomförde under våren 2019 en övergripande granskning av marknadsföringen av spel riktad till konsumenter i Sverige. Konsumentverket bedömde sammantaget att det förekom marknadsföring som stod i strid med både marknadsföringslagen och spellagen. Granskningen visade bland annat att majoriteten av den granskade marknadsföringen i sociala medier och podcastsändningar helt eller delvis saknade viss obligatorisk information. Annonser i andra medier hade i regel sådan informationen, men den var inte alltid tillräckligt tydlig. Det fanns enligt Konsumentverket även brister i efterlevnaden av spellagens krav på måttfullhet i marknadsföringen, och stora brister i marknadsföringen av bonuserbudanden.⁷³

Konsumentverket inledde ett antal tillsynsärenden med anledning av granskningen. I alla ärenden utom ett ledde tillsynen till frivillig rättelse i de fall det var aktuellt. Ett av ärendena har resulterat i att en stämningsansökan har lämnats in.

6.3 Minderårigas spelande

En del i ett starkt konsumentskydd är att motverka att minderåriga spelar. Spellagen ställer krav på åldersgräns på 18 år för spel om pengar. Spel på fysiska kasinon har en åldersgräns på 20 år. När ett spelföretag marknadsför spel ska det tydligt framgå att det finns en åldersgräns.

I Nationella folkhälsenkäten för 2018 uppgav omkring 9 procent av befolkningen i åldern 16–17 år att de hade spelat om pengar under det senaste året.⁷⁴ Denna undersökning har inte genomförts 2019. Vi kommer att kunna följa upp detta i nästa delrapport.

Statskontoret har genom en studie av tio stora spelsajter i oktober 2019 funnit att det är vanligt att informationen om åldersgräns finns någonstans

⁷² Spelinspektionen, *Beslut dnr 19Si365*.

⁷³ Konsumentverket (2019) *Granskning av marknadsföring på spelområdet*.

⁷⁴ Folkhälsomyndighetens undersökning *Hälsa på lika villkor* för 2018.

på startsidan. Däremot uppfattar vi att informationen vid denna tidpunkt inte var särskilt synlig, och att den var skriven med en mindre text än annan information på sajten.

6.4 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret bedömer att konsumentskyddet har stärkts efter omregleringen. Närmare 50 000 personer har stängt av sig från spel via Spelpaus. Antalet avstängningar på enskilda spelsajter är också stort. Men det är oklart varför kvinnor stänger av sig i betydligt mindre omfattning än män. Brist på kunskap kan vara en förklaring. Många känner inte till samhällets möjligheter att hjälpa. Det gäller framför allt kvinnor.

Under 2019 har användningen av självtest ökat kraftigt. Det innebär att ett större antal personer än tidigare har fått reda på att de har ett problemspelande eller har en risk att utveckla problemspelande. Detta gör det möjligt för dem att reflektera över sitt spelande och eventuellt söka hjälp.

Statskontoret konstaterar att ansvaret för stora delar av konsumentskyddet vilar på spelföretagen, till exempel genom omsorgsplikten. De flesta av dem är kommersiella företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Det finns en risk för att vissa spelföretag ser det som en konkurrensmässig nackdel att gå längre i omsorgen om spelarna än vad andra företag gör. Det är viktigt att Spelinspektionens tillsyn av omsorgsplikten fungerar och att myndigheten har särskilda metoder och arbetssätt för tillsynen av detta.

Statskontoret bedömer att spelföretagens utgifter för marknadsföring totalt sett har minskat något i omfattning efter omregleringen. Men samtidigt går marknadsföringen i en riktning mot en allt högre grad av individualisering. Detta är en utmaning för Konsumentverket och Spelinspektionen i deras tillsyn av spelföretagens marknadsföring.

7 Folkhälsa och spelande

Läget 2019

- Det finns tecken på att spelproblem i befolkningen kan ha minskat, men det saknas data för 2019 som primärt mäter spelproblem.
- Avstängningsfunktionen Spelpaus har i huvudsak fungerat som verktyg mot spelproblem. Den nationella Stödlinjen har märkt en minskning av personer som söker hjälp.
- Kvinnor använder inte samhällets stödinsatser i samma utsträckning som män, trots att deras problemspelande närmar sig männens i omfattning.

En utgångspunkt för den nya spellagen är att motverka problemspelande. Spelproblem innebär att spelaren inte kan begränsa utgifter eller tid som hen lägger på spel. Detta kan leda till negativa konsekvenser för spelaren, andra berörda och samhället.⁷⁵ Vi utvärderar detta genom att följa spelproblem i befolkningen och ekonomiska problem till följd av spelande.

7.1 Spelproblem i befolkningen

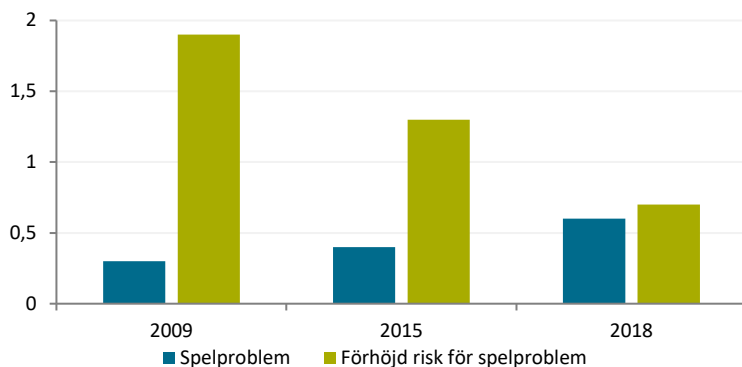
En stor del av spelandet i Sverige är inte skadligt ur folkhälsosynpunkt. I undersökningen *Allmänheten om spel 2019* uppger 60 procent att de har spelat någon gång under de senaste 12 månaderna. På frågan vilken eller vilka som är de viktigaste anledningarna till att de spelar, anger 62 procent att de spelar för nöjes skull. Som kontrast till dem som spelar för nöjes skull finns de som anger att de spelar för att vinna stort (31 procent), eller de som spelar för att vinna pengar för dagligt bruk (16 procent).

⁷⁵ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82 och s. 146.

Andel i befolkningen med spelproblem före omregleringen

Enligt den senaste större mätningen av spelproblem i befolkningen från 2018 var det 0,6 procent av befolkningen som hade spelproblem. Det var en större andel än 2015 (figur 7:1). Däremot hade andelen med en förhöjd risk för spelproblem minskat mellan de två åren.

Figur 7:1. Andel med spelproblem och förhöjd risk för spelproblem (procent).



Källa: Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2009, 2015 och 2018.

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

Definitioner av begrepp

Swelogs använder termen *problem-spelande* som ett samlingsbegrepp för personer med spelproblem och förhöjd risk för spelproblem.

Spelproblem karaktäriseras av att spelaren har bristande kontroll över sitt spelande och att det leder till negativa konsekvenser.

Spelberoende är en psykiatrisk diagnos och en allvarlig form av spelproblem. Bland annat ekonomiska problem och psykisk stress kännetecknar tillståndet. Det är vanligt att individen har ytterligare minst en psykiatrisk diagnos.

Denna mätning innehåller flera frågor om spelande som ringar in vilka personer som har spelproblem eller en förhöjd risk för spelproblem. Det har inte genomförts någon motsvarande mätning för 2019. Nästa mätning kommer att genomföras under 2021 såvitt Statskontoret förstår.

I undersökningen *Allmänheten om spel 2019* anger 2 procent av dem som har spelat att de har spelat för mycket under det senaste året. I 2018 års undersökning var det 3 procent. Detta kan vara ett tecken på att spelproblemen i befolkningen har minskat något eller på att de åtminstone inte har ökat efter

omregleringen. Både 2019 och 2018 angav 2 procent att de har slutat spela på grund av problem med spelandet.⁷⁶

Stödlinjen – en nationell stödinsats

Stödlinjen är en nationell stödinsats för personer som har problem med spel om pengar samt deras anhöriga. Den drivs sedan 2011 på uppdrag av Socialdepartementet av Centrum för Psykiatriforskning, Stockholms läns sjukvårdsområde och Karolinska institutet.⁷⁷

Färre kontaktade Stödlinjen 2019 än 2018

Statistik från Stödlinjens verksamhet visar att antalet spelare som tog kontakt med Stödlinjen minskade kraftigt 2019 jämfört med 2018 (figur 7:2). Minskningen gäller för både kvinnor och män. Antalet telefonsamtal och kontakter via chatt minskade med runt 30 procent och antalet kontakter via e-brev minskade än mer.

Figur 7:2. Antal spelare som kontaktat Stödlinjen 2018 och 2019, samt procentuell förändring mellan 2018 och 2019.

Kontaktsätt	2018	2019	Förändring
Telefonsamtal	977	683	-30 %
Chatt	666	450	-32 %
E-brev	279	126	-55 %

Källa: Stödlinjens årsrapport 2018 och preliminär statistik för 2019.

Företrädare för Stödlinjen som Statskontoret samtalat med bedömer att minskningen beror på att Spelpaus har inrättats och att många har använt sig av möjligheten att stänga av sig från spel. Statskontoret anser att detta är ytterligare ett tecken på att spelproblemen kan ha minskat eller i vart fall inte ökat efter omregleringen.

Onlinekasino är en av de spelformer som är mest förknippade med spelberoende, enligt Folkhälsomyndigheten.⁷⁸ År 2018 hade drygt 60 procent

⁷⁶ Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2019*.

⁷⁷ Stödlinjen har funnits sedan 1999 men drevs de första åren av en privat aktör.

⁷⁸ Jämförbara resultat redovisas av Håkansson m.fl. *Who Seeks Treatment When Medicine Opens the Door to Pathological Gambling Patients – Psychiatric*

av dem som kontaktade Stödlinjen per telefon huvudsakligen problem med spelande på onlinekasino. Under första halvåret 2019 sjönk denna andel till 47 procent.

Fler personer 2019 upptäckte att de har spelproblem med hjälp av Stödlinjen

Det var 2019 betydligt fler personer som upptäckte att de har spelproblem med hjälp av Stödlinjens självtest, jämfört med 2018. Av de 11 000 personer som gjorde Stödlinjens självtest under 2019 för att de var nyfikna på att veta mer om sina spelvanor, hade knappt 5 200 personer spelproblem. Detta kan jämföras med 2018 då 3 900 personer visade sig ha spelproblem enligt testet, bland de 5 500 som gjorde det. Det var också betydligt fler som upptäckte att de hade en viss eller moderat risk för att utveckla spelproblem 2019 jämfört med 2018.⁷⁹ Vi bedömer att det är positivt, om självtestet kan bidra till att spelare är uppmärksamma på sitt spelbeteende i ett tidigt skede.

Utökad ansvar sedan 2018 för kommuner och regioner att förebygga spelproblem och erbjuda behandling

Den 1 januari 2018, ett år innan omregleringen av spelmarknaden, skrevs spelmissbruk in i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Det innebär att kommuner och regioner är ålagda att förebygga spelproblem och erbjuda stöd och behandling till personer som har allvarliga problem med spel om pengar.⁸⁰ Socialstyrelsen har uppgett att de i patientregistret inte sett någon minskning i antalet personer med diagnoskoden beroende av spel om pengar under 2019. Det är enligt Statskontoret möjligt att förändringar i förekomsten av spelproblem i befolkningen ger utslag i ett minskat antal diagnoser med en viss fördröjning. Benägenheten att söka hjälp kan också skifta över tid. Vi kommer att fortsätta att följa detta.

Comorbidity and Heavy Predominance of Online Gambling, 2017, Frontiers in Psychiatry. Volume 8, Article 255.

⁷⁹ Uppgifterna bygger på Stödlinjens årsrapport 2018 och preliminär statistik för 2019.

⁸⁰ Som Statskontoret framhöll i delrapport 2 är inte lagändringarna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen en del av Statskontorets utvärdering.

Likheter och skillnader i spelande mellan kvinnor och män

Det finns både likheter och skillnader mellan kvinnors och mäns spelande.

Psykisk ohälsa är en större riskfaktor för kvinnor än för män

Av personer som i svensk sjukvård fick diagnosen spelberoende under 2005–2016 hade 77 procent av kvinnorna minst ytterligare en psykiatrisk diagnos, förutom spelberoende. Motsvarande andel för männen var 71 procent. Forskning visar också att psykisk ohälsa är en större riskfaktor för kvinnor än för män, när det gäller risken att utveckla spelproblem. För kvinnor kommer ofta de psykiatriska symtomen först och därefter utvecklas spelproblem. Männen har i stället i allmänhet först utvecklat spelproblem och därefter psykiatriska symtom.⁸¹

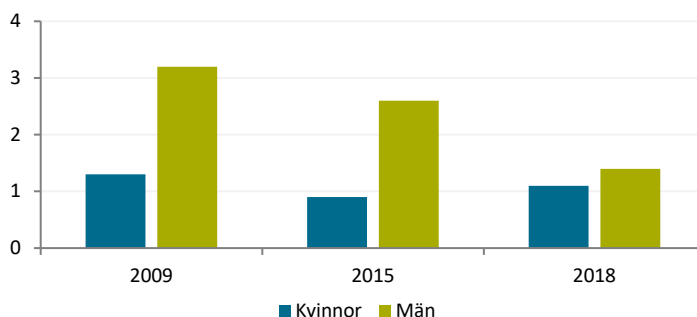
Problemspelet hos kvinnor nästan lika vanligt som hos män

Under tidigare år har det varit en stor övervikt av män bland dem som har utvecklat ett problemspelande. Men kvinnor och män har under senare tid närmat sig varandra när det gäller hur vanligt det är med problemspelande (figur 7:3). År 2018 hade 1,4 procent av männen och 1,1 procent av kvinnorna i befolkningen ett problemspelande. I antal räknat var det 55 000 män och 45 000 kvinnor.⁸²

⁸¹ Håkansson m.fl. *Who Seeks Treatment When Medicine Opens the Door to Pathological Gambling Patients – Psychiatric Comorbidity and Heavy Predominance of Online Gambling*, 2017; Håkansson m.fl. *Primary and Secondary Diagnoses of Gambling Disorder and Psychiatric Comorbidity in the Swedish Health Care System – A Nationwide Register Study*, 2018; Sundqvist & Rosendahl, *Problem Gambling and Psychiatric Comorbidity – risk and Temporal Sequencing Among Women and Men: Results from the Selogs Case-Control Study*, 2019; Stödlinjens årsrapport 2018.

⁸² Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2018.

Figur 7:3. Problemspelande bland kvinnor och män (procent).



Källa: Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2009, 2015 och 2018.

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

Nästa motsvarande undersökning kommer såvitt Statskontoret förstår att genomföras under 2021. Vi återkommer till resultaten från den undersökningen i vår slutrapport 2022. Då kommer vi bland annat att kunna analysera hur könsfördelningen bland personer med problemspelande har utvecklats efter omregleringen.

Kvinnor använder Spelpaus i mindre utsträckning än män

En annan viktig skillnad mellan kvinnor och män är i vilken utsträckning de utnyttjar de verktyg och hjälp som samhället erbjuder mot spelproblem. Kvinnor stänger av sig från spel i betydligt mindre utsträckning än män. Endast 24 procent av samtliga personer som stängde av sig genom Spelpaus under 2019 var kvinnor.⁸³

Andelen kvinnor bland dem som 2019 kontaktade Stödlinjen via telefon för att få hjälp med egna spelproblem var endast 18 procent. Det går även att kontakta stödlinjen via chatt och e-brev. För chatt är osäkerheten kring kön stor (77 procent hade okänt kön). För e-brev är osäkerheten också relativt stor, men om man bortser från osäkerheten så verkar könsfördelningen vara något jämnare. 22 procent har kategoriserats som kvinnor och 57 procent som män.⁸⁴

⁸³ Se figur 6:1 i avsnitt 6.1 för en mer utförlig beskrivning av detta.

⁸⁴ Preliminär statistik från Stödlinjen.

Även anhöriga till spelare kontaktar Stödlinjen. Statistik för 2018 visar att bland de personer som ringde med anledning av en närståendes spelproblem, var 72 procent kvinnor. Dessa samtal rörde i 83 procent av fallen en man. Under 2019 har könsfördelningen jämnats ut något. Av de anhöriga var 67 procent kvinnor.

Statskontoret bedömer att en möjlig förklaring till att kvinnor inte tar kontakt angående sina egna spelproblem i lika hög grad som män kan vara att deras kännedom om möjligheterna att få hjälp är lägre än hos män. Undersökningen *Allmänheten om spel 2019* visar att 83 procent av kvinnorna inte vet vart de ska vända sig om de känner oro för sitt spelande, och att 57 procent inte känner till möjligheten att stänga av sig genom Spelpaus.⁸⁵ Men det förklarar inte att kvinnor ändå i ganska hög utsträckning söker hjälp för en närståendes räkning.

En hypotes som forskare som Statskontoret har intervjuat har fört fram är att kvinnor känner en större skam över sina spelproblem, och att kvinnor med barn kan känna en oro över att det kommer att göras en orosanmälan om de söker hjälp för spelberoende. Kvinnor med spelproblem är i genomsnitt äldre än män med spelproblem och har därför sannolikt oftare barn.

Kvinnor med spelproblem är en växande grupp

Våra intervjuer med forskare visar också att det finns en växande grupp av kvinnor som har spelproblem. Denna grupp spelar onlinekasino i hög utsträckning. Bland onlinespelare finns inte den könsfördelning som traditionellt har funnits bland spelare. Kvinnor kan till och med ha större risk för problemspelande och överskuldsättning när det gäller onlinekasino än vad män har. Det finns även tecken på att spelföretag intresserar sig mer för kvinnor numera. En studie visar att tv-reklam för onlinekasino ofta riktar sig särskilt till kvinnor (se avsnitt 6.2). Onlinekasino är en av de spelformer som är mest förknippade med både spelproblem och överskuldsättning.⁸⁶

⁸⁵ Se figur 6:3 i avsnitt 6.1 för en mer utförlig beskrivning av detta.

⁸⁶ Håkansson & Widinghoff (2020), *Over-Indebtedness and Problem Gambling in a General Population Sample of Online Gamblers*, www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2020.00007/full.

7.2 Ekonomiska problem till följd av spelande

I undersökningen Swelogs från 2018 svarade 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. Denna undersökning kommer såvitt Statskontoret förstår att upprepas 2021.

Kronofogdemyndigheten har i dag inga exakta uppgifter om till exempel överskuldsättning, skuldsättning eller betalningsförelägganden som har orsakats av spel. Men myndigheten har under de senaste åren observerat en ökad förekomst av spelrelaterade skulder i ansökningarna om skuldsanering.

Skulder till följd av spel om pengar

Statskontoret och Konsumentverket har under 2018 och 2019 genomfört en enkätundersökning till kommunernas budget- och skuldrådgivare för att ta reda på hur skuldsättning som har orsakats av spel har förändrats över tid, enligt budget- och skuldrådgivarna.⁸⁷

Sammantaget tyder resultaten från 2019 års undersökning på att någon effekt av omregleringen i positiv riktning på spelskulder, ännu inte kan märkas.⁸⁸ Det förefaller som om spelskulder enligt rådgivarna kan ha fortsatt att öka under 2019. Men vi menar att det är för tidigt att dra slutsatser om detta. Även om spelskulder kan byggas upp snabbt, så ser troligen budget- och skuldrådgivarna i stor utsträckning spelskulder som resultatet av en trend med ökade skulder som startade redan före omregleringen. Vi kommer att fortsätta att följa denna fråga.

En stor majoritet av budget- och skuldrådgivarna (90 procent) som har svarat på 2019 års enkät, anger att mellan 10 och 30 procent av de hjälpsökande har haft skulder till följd av spel om pengar. Ungefär hälften av de svarande rådgivarna anser att det i januari 2020 är fler hjälpsökande med spelskulder än ett år tidigare, 30 procent att det är lika många och endast 6 procent att det är färre. Vidare bedömer 60 procent av rådgivarna

⁸⁷ Budget- och skuldrådgivning är en frivillig och kostnadsfri kommunal service. För kommunerna är det en lagstadgad verksamhet, enligt socialtjänstlagen.

⁸⁸ Läs mer om undersökningen i bilaga 2.

att skulderna hos de hjälpsökande är något större eller lika stora som ett år tidigare, medan 6 procent bedömer att skulderna är mindre.

En relativt vanlig kommentar från budget- och skuldrådgivarna är att det finns en trend sedan tre till fem år tillbaka av ökande spelproblem. Flera har märkt en större öppenhet hos hjälpsökande om att spelkulder ligger bakom ekonomiska problem, men det finns samtidigt ett stort mörkertal orsakat av skamkänslor hos de hjälpsökande.

En forskningsstudie från 2018 visar att det finns en tydlig koppling mellan spel på onlinekasino och överskuldssättning.⁸⁹ Kasinospel och poker över internet är två exempel på spel som Folkhälsomyndigheten bedömer medför hög risk.⁹⁰

7.3 Statskontorets iakttagelser och rekommendationer

Den senaste större mätningen av spelproblem i befolkningen gjordes 2018, det vill säga före omregleringen. Den visade att andelen av befolkningen som hade spelproblem då ökade. Det finns ingen motsvarande bred mätning för 2019, men det finns enligt Statskontoret ändå vissa tecken på att spelproblemen kan ha minskat under 2019 eller åtminstone inte ökat.

Ett tecken är att antalet samtal till den nationella stödinsatsen Stödlinjen har minskat. Företrädare för Stödlinjen bedömer att det tyder på minskade problem, och på att användningen av avstängningsverktyget Spelpaus har spelat en viktig roll för det. Ett annat tecken är undersökningen *Allmänheten om spel 2019*. I den anger 2 procent bland dem som har spelat om pengar att de har spelat för mycket under det senaste året. Andelen har minskat från 3 procent i samma undersökning från 2018.

Kvinnor använder inte Spelpaus och stöd genom Stödlinjen i samma utsträckning som män. Andelen problemspelande bland kvinnor började

⁸⁹ Håkansson (2018), *Högriskspel på nätet och skuldsättning i befolkningen: relationen till spelform och psykisk ohälsa* samt Håkansson & Widinghoff (2020), *Over-Indebtedness and Problem Gambling in a General Population Sample of Online Gamblers*, www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2020.00007/full.

⁹⁰ Uppgifter från Folkhälsomyndigheten.

före omregleringen att närma sig motsvarande andel bland män. Men ändå är det tre gånger så många män som stänger av sig från spel med Spelpaus. Vidare är det fyra gånger vanligare bland män att söka hjälp hos Stödlinjen än bland kvinnor.

Forskning visar att en del av de kvinnor som spelar om pengar är extra sårbara. Psykisk ohälsa är en större riskfaktor för kvinnor än för män, när det gäller sannolikheten att utveckla problemspelande. Allt fler kvinnor verkar också ägna sig åt onlinekasino, som är en av de farligaste spelformerna. Det har även visat sig att reklam i tv för onlinekasino riktar sig mot kvinnor i högre utsträckning än vad reklam för andra spelformer gör.

Regeringen bör initiera en informationsinsats om konsumentskyddet riktad till allmänheten

Statskontoret bedömer att det finns en brist på kunskap hos spelare om var och hur de stänger av sig från spel, och hur de söker hjälp mot spelberoende. Kunskapsbristen verkar vara störst bland kvinnor. Vi anser därför att regeringen bör ge antingen Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten eller Spelinspektionen i uppdrag att genomföra en informationsinsats riktad till allmänheten, för att stärka individens möjligheter att ta del av samhällets resurser inom området. En sådan insats bör särskilt fokusera på gruppen kvinnor med problemspelande.

8 Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Läget 2019

- Den olovliga spelverksamheten är fortfarande betydande.
- Spelinspektionen har flera verktyg i arbetet mot olovlig spelverksamhet men de har av olika skäl inte prövats 2019.
- Trots den nya brottsrubriceringen spelfusk är det fortfarande svårt att utreda och lagföra matchfixning.
- Förutsättningarna för bred samverkan kring spelfusk har stärkts genom matchfixningsrådet, men rådet har ännu inte fullt ut hittat sin roll och uppgift.

En intention med omregleringen av spelmarknaden är att skapa bättre förutsättningar för att motverka brottslighet vid spel om pengar. Den nya spelregleringen skärpte straffen för att tillhandahålla olovlig spelverksamhet och för att främja olovligt spel. Dessutom infördes brottsrubriceringen spelfusk, som tar sikte på matchfixning. Vi utvärderar detta genom att följa utvecklingen av olovlig spelverksamhet och matchfixning.

8.1 Olovlig spelverksamhet

Olovlig spelverksamhet och att främja olovligt spel är brottsligt enligt spellagen, och straffskalan har skärpts. Trots detta förekommer fortfarande spel hos spelföretag som tillhandahåller olovlig spelverksamhet, och detta spelande omsätter betydande belopp. Det finns verktyg för att stävja olovlig spelverksamhet, men de har ännu inte prövats.

Straffen har skärpts för olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel

Straffskalan för olovlig spelverksamhet har höjts med den nya spellagen. Den som tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan licens kan dömas till böter eller fängelse i högst två år. Grovt brott kan ge fängelse i högst sex år. Främjande av olovligt spel har samma straffskala. Främjande är till exempel att tillhandahålla utrymme för annonsering eller annan marknadsföring av spel, eller att erbjuda särskilda betalningslösningar explicit riktade mot spelbranschen som möjliggör olovlig spelverksamhet.

Det är inte brottsligt att som enskild individ spela hos spelföretag som inte har licens i Sverige. Regeringen motiverar detta med att spelare är en utsatt grupp som inte ska belastas ytterligare, samt att en kriminalisering skulle motverka att personer vågar anmäla de som tillhandahåller eller främjar olovlig spelverksamhet.⁹¹

Den olovlige spelverksamheten är fortfarande betydande

Omregleringen har lett till att en betydande del av spelandet har kanaliserats till den lagliga spelmarknaden under svensk offentlig kontroll. Mätt som andel av omsättningen stod olicensierat spel för runt 7 procent av det totala spelandet på den svenska marknaden under 2019, vilket uppskattas ha motsvarat runt 2 miljarder kronor (men siffrorna är osäkra, se avsnitt 2.1).⁹² Det är en stor skillnad jämfört med 2018, då spelverksamhet utan svenskt tillstånd uppskattades ha stått för runt 30 procent av spelmarknaden och ha omsatt minst 7 miljarder kronor. Tre procent av spelarna uppger att de under 2019 har spelat på olicensierade sidor.⁹³

Under 2019 gjordes nio anmälningar till polisen om olovlig spelverksamhet samt två polisanmälningar om främjande av olovligt spel.⁹⁴ Det är

⁹¹ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220) s. 221.

⁹² Det inte är givet att hela beloppet på 2 miljarder kronor som spelas på spelföretag utan licens, är spel som i spellagens mening är olovlig spelverksamhet. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska enligt spellagen inte anses tillhandahållna i Sverige. Se 1 kap. 2 § spellag (2018:1138).

⁹³ Spelinspektion, *Allmänheten om Spel 2019*.

⁹⁴ BRÅ kriminalstatistik anmälda brott.

svårt att dra några slutsatser av dessa siffror eftersom brottsrubriceringarna är delvis nya och överlappar flera andra tidigare brott, såsom exempelvis dobbleri och pyramidspel. Spelinspektionen identifierade i en kartläggning hösten 2019 ett tjugotal spelaktörer utan licens vars spelsajter riktar sig mot den svenska spelmarknaden.

Verktygen för att förebygga olovlig spelverksamhet har ännu inte prövats

Regeringen framhöll inför omregleringen att olicensierat spel ska stängas ute från Sverige. De pekade då ut tre huvudsakliga verktyg för att uppnå detta.⁹⁵ Verktygen är varningsmeddelanden för spel på spelsajter utan licens, blockering av betalningar till anordnare av olicensierade spel och beskattning av spelares vinster från olicensierat spel.⁹⁶ Vi redogör nedan på en övergripande nivå för hur arbetet med att motverka och förebygga olovlig spelverksamhet har utvecklats efter omregleringen.

Strategi mot olaglig spelverksamhet online

I december 2019 beslutade Spelinspektionen om en strategi för arbetet mot olaglig spelverksamhet online. Strategin beskriver att myndigheten ska prioritera insatser som leder till en hög kanalisering, och att detta ska göras främst genom att samverka med andra myndigheter i Sverige, spelmyndigheter utomlands, spelbranschen och underleverantörer till spelbranschen.⁹⁷ Spelinspektionen bedömer att det bästa sättet att ingripa mot den olagliga spelverksamheten är genom självreglering av spelmarknaden, det vill säga att andra aktörer på marknaden agerar för att stänga olagliga aktörer ute.

Spellagen omfattar inte onlinespel som inte riktas till den svenska spelmarknaden.⁹⁸ I strategin redogör Spelinspektionen därför också vad

⁹⁵ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220) s. 1, s. 208-212 och 262-265.

⁹⁶ Betalningsblockering innebär att en betaltjänstleverantör åläggs att blockera betalningstransaktioner till och från ett specifikt konto. Varningsmeddelande innebär att en internetleverantör åläggs att upprätta ett varningsmeddelande på en olovlig webbplats, som informerar om att licens saknas och att vinster är skattepliktiga.

⁹⁷ Spelinspektionen, *Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi* (2019-12-13).

⁹⁸ 1 kap. 2 § spellagen (2018:1138).

som enligt myndigheten krävs för att ett spelföretag ska anses rikta sig mot den svenska marknaden. Exempel på detta är att det finns ett svenskt telefonnummer till kundtjänst på spelsajten, eller att affilierade partner till spelföretaget (affiliates) marknadsför sig mot svenska kunder.⁹⁹ Statskontoret bedömer att detta är ett viktigt förtydligande i förhållande till spellagen och dess förarbeten. Det visar att Spelinspektionen inte bara väger in spelföretagens egen direkta marknadsföring, utan även vad deras affilierade partner gör.

Utfärdande av verksamhetsförbud

Sedan december 2019 har Spelinspektionen utfärdat verksamhetsförbud mot spelföretag som enligt myndigheten riktar sig till den svenska marknaden utan att ha spellicens. I slutet på februari 2020 hade 11 spelföretag fått sådana förbud. Merparten av företagen är registrerade på Curaçao.¹⁰⁰ Syftet med dessa beslut är att de ska kunna användas som vägledning och påtryckning gentemot till exempel underleverantörer och betalningsförmedlare, som i sin tur kan blockera transaktioner till de aktuella företagen.

Varningsmeddelande och betalningsblockering

Spellagen pekar ut betalningsblockering och varningsmeddelande som verktyg till Spelinspektionen för att stänga ute olovlig spelverksamhet. Men fram till och med februari 2020 har myndigheten inte använt något av dessa verktyg. Detta beror enligt Spelinspektionen på att arbetet är i ett tidigt skede.

Det finns två olika typer av betaltjänstblockeringar. Dels ska betaltjänstleverantörer avvisa betalordrar där betalkort används och auktorisation sker genom en särskild kod som omfattar spel om pengar, om inte verksamheten har licens enligt spellagen. Detta ska gälla per automatik och kräver inte något ingripande från Spelinspektionen. Men många transaktioner sker på andra sätt än med betalkort. För dessa kan Spelinspektionen ansöka om betalningsblockering hos förvaltningsrätten.

⁹⁹ Affiliates marknadsför spelföretag mot provision. Affiliates får betalt för att personer hittar till spelsajter via länkar. Ofta har affiliates webbplatsers karaktären av konsumentupplysning, men webbplatsens syfte är att spelare ska trycka på länkarna.

¹⁰⁰ Se avsnitt 3.3 för en beskrivning av dessa företag.

En ansökan gäller då ett konto hos ett spelföretag och en betalningsförmedlare. Det krävs sannolikt flera ansökningar om betalningsblockeringar för att helt blockera transaktioner till spelföretaget.

Spelinspektionen betonar i strategin mot olaglig spelverksamhet online att betalningsblockeringar har vissa begränsningar. Det kräver exempelvis en relativt detaljerad kunskap om det aktuella spelföretaget, vilket är svårt att få. Nu när verksamhetsförbud mot spelföretag har börjat tillämpas kan betalningsförmedlare själva börja neka transaktioner till de företag som har fått verksamhetsförbud. Om inte detta sker i önskad omfattning avser Spelinspektionen att gå vidare med att ansöka om betalningsblockering.

När det gäller varningsmeddelanden vill myndigheten utreda ytterligare hur verkkningsfullt, proportionerligt och användbart detta verktyg är i praktiken. Ett föreläggande om varningsmeddelande ska riktas mot en specifik internetleverantör. Det finns farhågor om att ett förordnande skulle leda till orimligt stora investeringar för den utpekade internetleverantören. Spelinspektionen har också farhågor att det kan vara enkelt för de olagliga spelföretagen att undvika varningsmeddelanden.

Inkomstskatt på spelvinster

Svenska spelares vinster från olicensierat spel ska beskattas i Sverige om spelföretaget har riktat spel till den svenska marknaden. Det är en förändring jämfört med vad som gällde innan omregleringen, som syftar till att bidra till att motverka olovlig spelverksamhet. Svenska spelares vinster från olicensierat spel ska tas upp till beskattning för första gången i den inkomstdeklaration som ska lämnas under 2020. Skatteverket har uppgett för Statskontoret att de inte torde få några kontrolluppgifter om detta från de berörda spelföretagen. Myndigheten har också förklarat att den i dagsläget inte närmare tagit ställning till hur den på ett effektivt sätt ska hitta de personer som haft spelvinster som ska beskattas, men som inte frivilligt lämnat uppgifter om det. Statskontoret avser att följa upp detta i nästa delrapport.

Arbetet mot olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel behöver prioriteras

Trots förbuden mot olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel, är det mycket enkelt för en spelare att hitta spelföretag online som

saknar licens i Sverige. Det finns till exempel flera affiliates som marknadsför sådana företag, i strid mot främjandeförbudet.

Målen och intentionerna med omregleringen kring stärkt konsumentskydd och spelansvar är avhängiga en hög kanalisering och följaktligen en låg förekomst av olovlig spelverksamhet. Ju mer av den olovliga spelverksamheten som kan stängas ute, desto bättre generella förutsättningar skapas det också för att reglera vissa aspekter av spelmarknaden ytterligare såsom till exempel att försvåra matchfixning genom begränsningar i spelutbud.

Under 2019 har spelandet hos olicensierade företag ökat något från det första halvåret till det andra (se avsnitt 3.2). Det kan vara ett tecken på att personer som stängt av sig på Spelpaus i början på året senare söker nya vägar att spela på. Det kan också bero på att spelare söker bonuserbjudanden utanför den svenska marknaden.

Spelinspektionen har vidtagit flera viktiga inledande åtgärder för att bekämpa olovlig spelverksamhet. Två exempel är att ta fram en strategi för arbetet mot olovlig spelverksamhet online och att utfärda verksamhetsförbud mot ett antal spelföretag som bedriver olovlig spelverksamhet. Men Statskontoret uppfattar att Spelinspektionen under 2019 inte varit lika synlig i arbetet med att stänga ute spelföretag utan licens, som i tillsynen av regelefterlevnaden hos spelföretag med licens. Första halvåret 2019 prioriterade Spelinspektionen tillsyn av licenshavare. Det är viktigt att det fortsatta operativa arbetet mot olovlig spelverksamhet nu prioriteras.

8.2 Matchfixning

Matchfixning innebär att försöka manipulera bland andra spelare eller domare för att nå ett visst sportsligt resultat, i kombination med spel med pengar på detta resultat. Matchfixningen är i många fall en del av organiserad och internationellt förgrenad brottslighet, men kan också uppkomma mer spontant bland personer inom eller nära idrotten.¹⁰¹

¹⁰¹ Brottsförebyggande rådet, *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad* (2015:18), s. 26-35.

Svenskar uppfattar matchfixning som ett problem

Under de senaste åren har frågan om matchfixning fått större uppmärksamhet, både i Sverige och internationellt. Debatten om matchfixning handlar ofta om fotboll, men det förekommer även inom flera andra sporter och tävlingar, till exempel tennis och e-sport.

Ungefär varannan svensk uppger att de uppfattar att matchfixning är ett problem inom svensk idrott.¹⁰² Vidare uppger 55 procent av de som spelar om pengar, att de misstänkar om matchfixning som diskuteras i media påverkar deras förtroende för spelbranschen negativt.¹⁰³

Spel om pengar är normaliserat bland elitidrottare och det finns ett samband mellan spelmissbruk och risken att bli måltavla för matchfixning.¹⁰⁴ Riksidrottsförbundet bedriver därför sedan några år tillbaka en informationskampanj mot matchfixning och genomför utbildningar för elitidrottare. Under 2019 införde förbundet också ett förbud för registrerade idrottare att spela på någon match i sin egen serie. Idrottare som bryter mot detta riskerar böter eller avstängning.

Den nya brottsrubriceringen spelfusk infördes i samband med omregleringen

Före omregleringen fanns ingen lagstiftning som särskilt tog sikte på matchfixning. De rättsvårdande myndigheterna använde i stället främst lagstiftningen om mutbrott för att lagföra personer som misstänktes för matchfixning. Bara några enstaka personer har genom åren dömts för brott relaterade till matchfixning. Därför innehåller den nya spellagen en särskild brottsrubricering för matchfixning – spelfuskbrott. Spelfuskbrottet gör det brottsligt att manipulera till exempel matcher även i de fall där det inte går att bevisa någon muta eller utpressning. Brottet avser spel som omfattas av licenskrav. Syftet med den nya brottsrubriceringen är att göra det lättare att utreda, åtala och fälla för matchfixning.

¹⁰² Riksidrottsförbundets undersökning *Allmänhetens inställning till vadållning på idrott*. Genomförd av Ipsos Public Affairs oktober 2018.

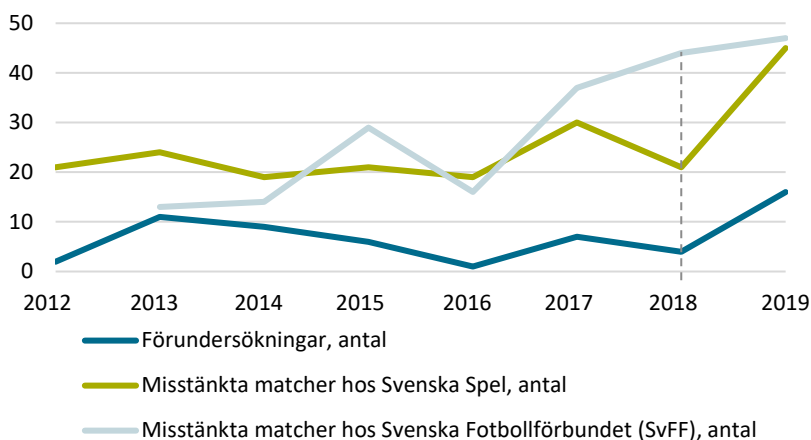
¹⁰³ Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2019*.

¹⁰⁴ Riksidrottsförbundet, *FoU-rapport 2019:2 Pengaspel inom herridrott på elitnivå – en del av vardagen?* s. 30-34, samt BRÅ 2015:18 (se nedan).

Osäkert hur utbredd matchfixning är men det finns indikationer på att det ökat under senare år

Rättsvårdande myndigheter, idrottsrörelsen och spelföretag som Statskontoret har samtalat med anser att det finns ett stort mörkertal när det gäller matchfixning. Det framgår också av en tidigare analys från Brottsförebyggande rådet.¹⁰⁵ För att få en bild av mörkertalet har vi kompletterat tillgängliga uppgifter från polisen med data från Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet. Dessa data tyder på att matchfixning är vanligare än vad uppgifterna om antalet förundersökning och domar har visat (figur 8:1).

Figur 8:1. Förundersökningar och misstänkta matcher hos Svenska Spel respektive SvFF 2012–2019 (antal).



Källa: Polismyndigheten (Nationella Anti-korruptionsgruppen och aktionsgruppen mot kriminalitet inom idrotten), AB Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet.

Kommentar: *Förundersökningar* är de förundersökningar som initierats hos Polismyndigheten, varje ärende kan gälla flera matcher och kan avse spelfusk, mutbrott eller annat matchfixningsrelaterat brott. *Misstänkta matcher hos Svenska Spel* är de matcher där bolaget uppfattar att det finns skäl att stoppa spel tillfälligt eller helt för att undersöka misstankar om manipulation av spel. *Misstänkta matcher hos Svenska Fotbollförbundet (SvFF)* är anmälningar om matcher där det finns misstanke om matchfixning.

¹⁰⁵ Brottsförebyggande rådet, *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad* (2015:18), s. 107.

Svenska Spel har under perioden 2012–2019 utrett misstankar om fixade matcher vid 200 tillfällen, men 2019 var ett nytt rekordår. Svenska Spel har helt eller delvis stoppat spel på matcher vid 47 tillfällen under 2019, efter misstankar som väckts av konstiga spelmonster. Övriga spelföretag som erbjuder vadslagning och som vi har fått uppgifter från, har stoppat spel på mellan 0 och 15 matcher under 2019.¹⁰⁶ Vidare tog flera spelföretag bort möjligheten att spela på en specifik serie i fotboll under andra halvan av säsongen 2019. Fotbollförbundet rekommenderade detta på grund av återkommande misstankar om matchfixning.

Svenska Fotbollförbundet misstänkte matchfixning i 47 matcher under 2019 (figur 8:1). Misstankegraden varierar, men förbundet anser att 19 av dessa matcher sannolikt eller mycket sannolikt har varit utsatta för matchfixning. Antalet misstänkta matcher har ökat under de senaste åren. Under 2019 pågick totalt 16 för-undersökningar om matchfixning. Ingen av dessa ledde till åtal under året.

Det är fortfarande svårt att utreda och åtala matchfixning

Den nya brottsrubriceringen spelfusk infördes för att göra det lättare att utreda och åtala matchfixningsbrott. Men den har ännu inte bidragit till fler åtal eller fällande domar i ärenden om matchfixning. Inget åtal är än så länge väckt för brottet spelfusk. Statskontoret bedömer att lagändringen än så länge inte har inneburit någon tydlig förbättring. Men det har gått för kort tid efter omregleringen för att det ska gå att dra några säkra slutsatser kring detta. I det följande beskriver vi några iakttagelser om varför arbetet mot matchfixning fortfarande är svårt att utreda och åtala.

Spelfusk riskerar att hamna mellan stolarna

Åklagarmyndigheten har lagt ansvaret för spelfuskbrott på de regionala allmänna åklagarkammarna, medan mutbrott hanteras av riksenheten mot korruption. Statskontoret bedömer därför att det finns en potentiell risk för att brott som gäller matchfixning skickas fram och tillbaka mellan olika åklagare, beroende på om ärendet anses innehålla mutbrott eller inte.

Även hos Polismyndigheten är frågan om var matchfixning ska utredas viktig. I dag hamnar som regel alla ärenden som rör mutbrott hos

¹⁰⁶ Statskontorets enkät till spelföretag. Läs mer om enkäten i bilaga 2.

Nationella operativa avdelningen (Noa). Polisens särskilda aktionsgrupp mot kriminalitet inom idrotten upptäcker och utreder matchfixningsärenden löpande. Mutbrott utreder de då i samarbete med Noa. Men spelfuskbrott kan också handläggas på region- eller polisområdesnivå. Andra intressenter från spelbranschen och idrottsrörelsen som Statskontoret har samtalat med, uttrycker att det är otydligt för dem vem hos polisen de ska vända sig till när det gäller matchfixning. Det gäller särskilt för information som snarare är underrättelser än konkreta brottsmisstankar.

Otydligt när misstankar bör anmälas och när uppgifter kan delas

För att upptäcka och utreda matchfixning behöver polisen tillgång till information från spelföretagen. Spelföretagen omfattas av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och misstankar om penningtvätt ska alltid rapporteras till finanspolisen. Dessutom anger spellagen att licenshavare ”får” lämna uppgifter till polis eller åklagare som tyder på brott i samband med spel.¹⁰⁷ Det finns enligt både branschaktörer och myndigheter en osäkerhet kring hur detta ska tolkas. Vissa företag samarbetar med polisen, men inte alla. Aktörerna i spelbranschen och inom idrotten är därför eniga om att denna formulering i lagen behöver skärpas. En skärpning skulle framhäva att spelföretagen har en skyldighet att rapportera misstankar, inte bara att det är en möjlighet.

På samma sätt finns det vissa juridiska hinder för spelföretag att dela med sig av information om till exempel avvikande spelmönster till idrottsförbund. Detta skulle kunna hjälpa idrotten att beivra och förebygga matchfixning, gemensamt underbygga misstankar och bidra till polis-anmälan. Sådan informationsdelning kräver stöd i lagtext om den innehåller personuppgifter, men i dagsläget saknas det.¹⁰⁸

¹⁰⁷ 14 kap. 16 § 3 stycket spellag (2018:1138).

¹⁰⁸ Sper, Svenska Spel och Fotbollsförbundet (2020), *Skrivelse om legala förutsättningar för informationsdelning m.m. vid bekämpning av matchfixning*.

Samverkan för att motverka matchfixning

I samband med omregleringen fick Spelinspektionen i uppgift att inrätta ett särskilt matchfixningsråd vid myndigheten, som en del av arbetet med att motverka matchfixning. Detta råd ersatte en tidigare plattform där myndigheter, idrottsrörelsen och Svenska Spel samverkade. Arbetet i rådet leds av Spelinspektionen och består av representanter från rättsvårdande myndigheter, spelbranschen och idrottsförbund. Syftet är att främja strategisk och operativ samverkan i frågor om att motverka matchfixning, vilket kan ske genom utbyte av information och samverkan om riskbedömningar.¹⁰⁹

Under 2019 hade rådet 7 sammanträden. Statskontoret har intervjuat flera medverkande i rådet och deltagit på ett möte. Intervjuerna ger en relativt samstämmig bild. Intervjuerna visar att rådet initialt har haft svårt att enas kring hur arbetet ska bedrivas. De har bland annat diskuterat om de skulle ta fram ställningstaganden om hur rådet ser på till exempel delning av information. Men denna diskussion gav inte några konkreta resultat under 2019. Statskontoret uppfattar att bristen på resultat har lett till en frustration bland flera av de involverade aktörerna. Några har också uttryckt att Spelinspektionen behöver ta en mer ledande roll i rådets arbete.

Det breda forum som matchfixningsrådet utgör innebär i sig bättre förutsättningar för samverkan mot matchfixning. Men rådet har hittills inte kunnat ta tillvara dessa förutsättningar fullt ut. Statskontoret bedömer att det finns en utvecklingspotential när det gäller samverkan i rådet.

Begränsningar i spelutbud för att förebygga matchfixning

Idrottsrörelsen och delar av spelbranschen som Svenska Spel anser att vissa typer av spelobjekt ökar risken för matchfixning, till exempel spel på gula kort i fotboll och spel på låga divisioner. Moment inom sporten som är enkla för en enskild att påverka kan lättare manipuleras, enligt idrottsrörelsen. Spelinspektionen ska särskilt beakta synpunkter från idrottsrörelsen vad gäller begränsningar i spelutbud.¹¹⁰ Branschföreningen BOS anser att begränsningar i spelutbudet kommer att påverka kanaliseringen

¹⁰⁹ 14 kap. 3§ spelförordning (2018:1475)

¹¹⁰ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 125

negativt. BOS anser också att det är svårare att kontrollera oddsrörelser hos olicensierade spelföretag och att använda den informationen för att beivra matchfixning. De anser att restriktioner i spelutbudet kan komma att innebära att det inte går att tillämpa brottet spelfusk för de områden som avgränsas av restriktionerna, eftersom spelfuskbrottet endast omfattar licenspliktigt spel.

Spellicens enligt spellagen får inte avse spel på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. I övrigt är det upp till Spelinspektionen att utfärda föreskrifter om begränsningar i spelutbudet. Spelinspektionen föreslog i januari 2020 att spel på regelbrott, förlust av delmoment samt individuell prestation när deltagaren är minderårig ska vara förbjudet på sport inom Sverige. Frågan bereddes fortfarande av Spelinspektionen när denna rapport publicerades.¹¹¹

8.3 Statskontorets iakttagelser och rekommendationer

Både när det gäller olovlig spelverksamhet och matchfixning har omregleringen inneburit en skärpning av lagstiftningen. Statskontoret bedömer att förändringarna inneburit att 2019 har fått prägel av en inkörningsperiod för berörda myndigheter, där de verktyg och brottsrubriceringar som finns tillhands ännu inte fått fullt utslag. Det är därför ännu för tidigt att dra några slutgiltiga slutsatser om vilka effekter förändringarna har fått. Vi kommer att fortsätta att följa detta nära.

Vi konstaterar att spelandet hos spelföretag utan licens omsätter betydande belopp. Spelinspektionen har börjat utfärda verksamhetsförbud mot spelföretag som tillhandahåller olovlig spelverksamhet, och offentliggjort en strategi mot olovlig spelverksamhet online. Spellagen medger ytterligare åtgärder för att stävja detta, i form av riktad betalningsblockering och varningsmeddelanden. Men dessa verktyg behöver testas skarpt så att det går att utvärdera deras faktiska effektivitet.

¹¹¹ Spelinspektion 2020: Förslag till föreskrifter och allmänna råd för att motverka matchfixning.

Det finns ett gemensamt intresse bland alla aktörer inom spelbranschen och idrottsrörelsen att motverka matchfixning. Över tid kan justeringar behöva göras för att bättre kunna omsätta detta gemensamma intresse till operativa åtgärder för att bekämpa matchfixningen. Det skulle till exempel kunna gälla rättsligt stöd för att dela information mellan idrottsrörelsen och spelbranschen, eller att spelföretag ska bli skyldiga att dela misstankar med polis. Vidare kan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten behöva se över hur arbetet mot matchfixning organiseras inom myndigheterna för att förenkla överblick och samordning kring utredning av matchfixning. Till exempel skulle spelbranschen och idrottsrörelsen kunna få tydliga kontaktpunkter hos myndigheterna för underrättelser om misstänkt matchfixning.

Spelmarknadsutredningen bör föreslå ytterligare åtgärder mot olovlig spelverksamhet

Spelmarknadsutredningen ska föreslå ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierade spelföretag, om Statskontorets uppföljning visar att de befintliga verktygen inte är tillräckliga eller att utvecklingen vad gäller olicensierat spel är negativ på något annat sätt. Vi bedömer att så är fallet. Utredningen bör därför föreslå fler åtgärder mot olovlig spelverksamhet. Några åtgärder som har framkommit i Statskontorets arbete som bör övervägas är att:

- Införa krav på licens även för underleverantörer av programvara till spel.¹¹² En licens för underleverantörer kan bidra till att motverka olovlig spelverksamhet genom att spelutvecklare skulle riskera att förlora sin licens om de levererar tjänster till spelföretag som bedriver olovlig spelverksamhet eller främjar olovligt spel.
- Förbättra Spelinspektionens möjligheter att motverka främjande av olovlig spelverksamhet, till exempel genom att ge myndigheten lagstöd att utfärda verksamhetsförbud även för företag som främjar olovligt spel.

¹¹² I propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220, s. 137), påtalade regeringen att licens för underleverantörer kan bli aktuellt i framtiden.

9 Den personliga integriteten

Läget 2019

- Spelföretagens insamling av uppgifter om deras kunder är omfattande, och görs efter omregleringen för att uppfylla spellagens krav på kundkännedom och spelansvar.
- Drygt var fjärde spelare uppfattar att datainsamling om deras spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten. Det är en något lägre andel än 2018.

Spelinspektionen och spelföretag behöver behandla personuppgifter om enskilda spelare för att kunna följa den nya lagstiftningen. Det gäller uppgifter som den enskilde kan uppfatta som integritetskänsliga. Vi utvärderar den personliga integriteten genom att följa spelföretagens hantering av personuppgifter, personuppgifter i Spelpaus samt varningsmeddelanden på webbplatser som inte har licens.

9.1 Spelföretagens hantering av personuppgifter

Spelföretagen samlar in och sparar information om sina kunder på ett mycket omfattande sätt. Spellagen kräver att de använder denna information för att skydda spelarna från problemspelande samt för att förebygga och bekämpa penningtvätt och matchfixning. Omregleringen ställer nya krav på spelföretagen utifrån omsorgsplikten. Företagen ska motverka överdrivet spelande genom att fortlöpande kontrollera spelbeteenden. Spellagen kräver också att spelföretag ska registrera spelare och att spelarna ska ha särskilda spelkonton.

Spelföretagen följde sina kunder redan före omregleringen

De större spelföretagen på den svenska marknaden hade före omregleringen i regel licens i något EU-land, i första hand Malta. De behövde därmed redan tidigare följa regelverket för hantering av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning (även känd som GDPR), precis som aktörerna med tillstånd i Sverige. Därför påverkar inte omregleringen i sig hur spelföretagen får hantera personuppgifter.

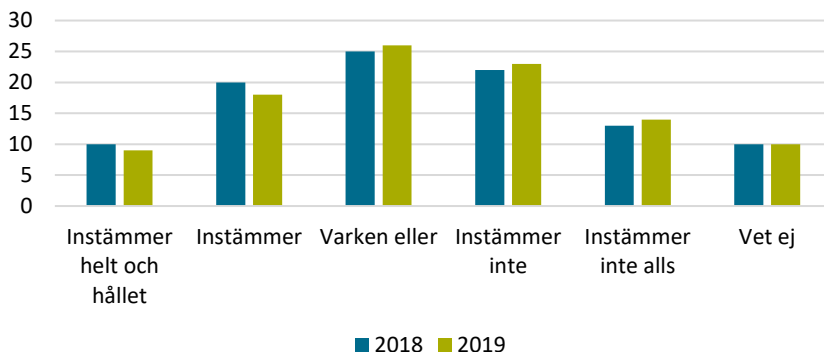
Redan före omregleringen hade spelföretagen krav på sig att motverka brottslighet i samband med spel om pengar. Det gällde både i Sverige och andra EU-länder. Spelföretagen krävde därför vissa personuppgifter när spelare registrerade sig. De flesta spelföretag som erbjuder onlinespel har också före omregleringen i stor utsträckning följt spelarnas individuella spelmönster, men då i mer kommersiella syften.¹¹³

Drygt var fjärde spelare uppfattar att datainsamling om spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten

Vår uppföljning visar att under 2019 instämmer drygt var fjärde spelare (27 procent) i påståendet att datainsamling om spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten (figur 9:1). År 2018 var det 30 procent. Det har endast gått ett år sedan omregleringen och förändringen mellan 2018 och 2019 är liten. Det går därför ännu inte att dra några slutsatser av detta, men vi kommer fortsätta att följa frågan under de kommande åren.

¹¹³ 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*.

Figur 9:1. Spelares uppfattning om huruvida datainsamling kring spelbeteende är ett intrång i den personliga integriteten (procent).



Källa: Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel* för 2018 och 2019.

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

Det finns en skillnad mellan hur män och kvinnor besvarar denna fråga. Bland männen uppger 31 procent att de anser att spelföretagens datainsamling är ett intrång i deras personliga integritet 2019, medan motsvarande andel är 22 procent för kvinnor.

9.2 Spelpaus innehåller integritetskänslig information

Efter omregleringen är det möjligt att stänga av sig från spel genom att anmäla sig till avstängningsregistret Spelpaus (se avsnitt 7.1). De som anmäler sig till Spelpaus behöver uppge personnummer, namn och hur länge de ska stängas av. Varje inloggning på en spelsajt och spel hos spelombud och på travbanor ska kontrolleras mot Spelpaus.¹¹⁴ Det innebär bland annat att registret även genererar information om vid vilken tidpunkt varje enskild spelare spelar. Denna informationsinsamling är enligt regeringen motiverad utifrån de fördelar som finns med att spelare som är i eller riskerar att hamna i spelmissbruk kan stänga av sig från spel.¹¹⁵ Men

¹¹⁴ Detta gäller dock inte vid spel på bl.a. fysiska skraplotter och landbaserad bingo.

¹¹⁵ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 178–182.

det innebär samtidigt enligt Statskontoret att det finns en risk för att integritetskänslig information sprids på ett felaktigt sätt.

9.3 Varningsmeddelanden kan uppfattas som ett ingrepp i den personliga integriteten

Om det finns särskilda skäl kan Spelinspektionen i enlighet med spellagen förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande.

Varningsmeddelandet ska då visas i samband med att en spelare besöker en spelsajt som riktar sig till den svenska marknaden utan licens. Syftet med varningsmeddelanden är att stänga ute olovlig spelverksamhet.¹¹⁶

Men dessa varningsmeddelanden kräver att internetoperatörerna i någon mån övervakar användarnas internettrafik, vilket användarna kan uppfatta som ett ingrepp i den personliga integriteten.¹¹⁷ Under 2019 utfärdades inga varningar. I avsnitt 8.1 beskriver vi Spelinspektionens arbete mot olovlig spelverksamhet.

9.4 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret menar att det kan finnas en potentiell målkonflikt mellan spellagens krav på registrering och omsorgsplikt och den enskildes integritet. Spelföretagen samlar in omfattande och integritetskänsliga personuppgifter från sina kunder och följer spelarnas spelande nära. Datainspektionen har tidigare påtalat risker för den personliga integriteten med anledning av detta.¹¹⁸ Det är därför viktigt att även denna myndighet följer och tillsynar spelbranschen. Spelpaus innehåller information som kan få negativa konsekvenser för den personliga integriteten om de sprids. Vi kommer att följa denna fråga i det fortsatta arbetet.

¹¹⁶ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 209–210.

¹¹⁷ Post- och telestyrelsens remissvar *En omreglerad spelmarknad* (dnr. 17-5221).

¹¹⁸ Datainspektionens remissvar *En omreglerad spelmarknad* (dnr. 17-5221).

10 Kostnader för statliga myndigheter

Läget 2019

- De totala kostnaderna för statliga myndigheters verksamhet kopplat till spelmarknaden uppskattas till drygt 83 miljoner kronor. Ungefär 70 miljoner kronor var för Spelinspektionen.
- Kostnaderna bedöms ha ökat med totalt 15 miljoner kronor jämfört med 2018. Spelinspektionens kostnader ökade med 10 miljoner kronor, vilket förklaras av ökade uppgifter.

Omregleringen av spelmarknaden medförde att flera statliga myndigheter fick nya eller förändrade uppgifter och uppdrag i frågor som rör spel om pengar. Vi utvärderar detta genom att följa kostnadsutvecklingen för ett antal berörda statliga myndigheter.

10.1 Kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden

De finns flera statliga myndigheter som, direkt eller indirekt, har uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden. Myndigheterna har olika roller och funktioner. Spelinspektionen är den mest centrala myndigheten som bland annat prövar licensansökningar och utövar tillsyn över spelregleringen. Även Konsumentverket har tillsynsuppgifter på spelområdet, både när det gäller spellagen och annan lagstiftning. Konkurrensverket har tillsyn över konkurrensreglerna som gäller alla marknader inklusive spelmarknaden. Skatteverket hanterar den nya spelskatten, och Folkhälsomyndigheten ansvarar för Swelogs. Även myndigheterna i rättskedjan berörs av det som sker på spelmarknaden.

Kostnaderna uppskattas till drygt 83 miljoner 2019

Statskontoret har i en enkät frågat 14 statliga myndigheter hur de bedömer att deras kostnader utvecklades under 2019 för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden. Myndigheternas kostnader uppskattas till totalt drygt 83 miljoner kronor 2019 (figur 10:1). Spelinspektionen står för cirka 70 miljoner kronor av detta. Spelinspektionen hade kostnader för bland annat ärendehandläggning, framtagande av föreskrifter, omvärldsbevakning, informationskampanj samt investeringar i it och lokaler.

Figur 10:1. Statliga myndigheters kostnader 2019 för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden (kronor).

Myndighet	Kostnader	Kommentar
Spelinspektionen	70 000 000	
Konsumentverket	1 460 000	
Konkurrensverket	2 340 000	
Polismyndigheten	0	Vissa kostnader men svårt att uppskatta.
Åklagarmyndigheten	400 000	
Domstolsverket	0	Vissa kostnader för Sveriges domstolar, men svårt att uppskatta.
Kriminalvården	1 500 000	
Brottsförebygg. rådet	i.u.	
Skatteverket	1 300 000	
Kronofogdemyndigheten	0	
Folkhälsomyndigheten	2 000 000	
Socialstyrelsen	0	Vissa kostnader men svårt att uppskatta.
Statskontoret	2 110 000	Kostnader för utvärderingsuppdraget.
Kommittéväsendet	2 150 000	Kostnader för Spelmarknadsutredningen.
Totalt	83 260 000	

Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter. Läs mer om enkäten i bilaga 2.

Kommentar: Uppgifterna bygger på myndigheternas egna uppskattningar och bedömningar.

Statskontoret bedömer att myndigheternas kostnader kopplat till spelmarknaden totalt sett är runt 15 miljoner högre 2019 än 2018. Den viktigaste förklaringen till ökningen är att Spelinspektionens kostnader har ökat med cirka 10 miljoner kronor, när myndigheten fått utökade uppgifter efter omregleringen. Även Konkurrensverket, Konsumentverket, Kriminalvården, Statskontoret och Spelmarknadsutredningen hade högre

kostnader 2019 än 2018. För Konkurrensverket rör det ökade kostnader för tillsynsärenden på spelmarknaden, medan det för Konsumentverket handlar om både ökade kostnader för tillsyn och utredningsuppdrag.

Under 2019 ökade Spelinspektionens avgiftsintäkter från spelföretag med cirka 12 miljoner kronor jämfört med 2018. Myndighetens anslag ökade samtidigt från 72 till 74 miljoner kronor.

Inga avsevärda kostnadsökningar förväntas 2020

Myndigheterna bedömer att det inte kommer att ske några avsevärda kostnadsökningar 2020 jämfört med 2019. I Statskontorets enkät bad vi dem bedöma om deras kostnader för att utföra uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden kommer att öka mer än 20 procent 2020. Elva av myndigheterna bedömer att kostnaderna inte kommer att öka mer än 20 procent. Tre myndigheter avstod från att göra en sådan bedömning.

10.2 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret bedömer att myndigheternas ökade kostnader på 15 miljoner 2019 i huvudsak kan kopplas till att spelmarknaden har omreglerats. Annorlunda uttryckt hade kostnadsökningen inte uppstått om marknaden inte omreglerats. Sannolikt är den totala kostnadsökningen till följd av omregleringen i själva verket större än 15 miljoner kronor. De beror på att flera myndigheter redan under 2018 fick ökade kostnader kopplat till den då kommande omregleringen. Statskontoret har tidigare bedömt att merkostnaderna det året var 22 miljoner kronor.¹¹⁹

Det är samtidigt viktigt att framhålla Spelinspektionens kraftigt ökade avgiftsintäkter från spelföretag 2019 på 12 miljoner kronor, inte hade skett utan att marknaden omreglerats.

¹¹⁹ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2: Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6), s. 49.

Referenser

ATG:s bokslutskommuniké januari-december 2019.

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.

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.*

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.

Håkansson m.fl. (2018). *Primary and Secondary Diagnoses of Gambling Disorder and Psychiatric Comorbidity in the Swedish Health Care System – A Nationwide Register Study.*

Håkansson & Widinghoff (2019). *Television gambling advertisements: Extent and content of gambling advertisements with focus on potential high-risk commercial messages.*

Håkansson & Widinghoff (2020). *Over-Indebtedness and Problem Gambling in a General Population Sample of Online Gamblers.*

Konsumentverket och Spelinspektionen (2019). *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket.*

Konsumentverket (2019). *Granskning av marknadsföring på spelområdet*.

Motka m. fl. (2018). *Who uses self-exclusion to regulate problem gambling? A systematic literature review*.

Patent- och marknadsdomstolen (2019). *Dom 2019-11-2, PMT 17459–18.2*.

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

Riksidrottsförbundets undersökning *Allmänhetens inställning till vadållning på idrott*. Genomförd av Ipsos Public Affairs oktober 2018.

Riksidrottsförbundet. *FoU-rapport 2019:2 Pengaspel inom herridrott på elitnivå – en del av vardagen?*

Spelinspektion (2020). *Förslag till föreskrifter och allmänna råd för att motverka matchfixning*.

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

Spelinspektionen (2019). *Information om undantag tekniska krav (Dnr. 19Si2531)*.

Spelinspektionen (2019). *Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi (2019-12-13)*.

Spelinspektion (2020). *Allmänheten om Spel 2019*.

Sper, Svenska Spel och Fotbollsförbundet (2020). *Skrivelse om legala förutsättningar för informationsdelning m.m. vid bekämpning av matchfixning*.

Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2: Spelmarknaden före omregleringen (2019:6)*.

Stödlinjens årsrapport 2018.

Stödlinjens halvårsrapport 2019.

Sundqvist & Rosendahl (2019). *Problem Gambling and Psychiatric Comorbidity – risk and Temporal Sequencing Among Women and Men: Results from the Selogs Case-Control Study*.

Svenska Spels bokslutskommuniké januari–december 2019.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 3

2018-04-05
FI2018/01523/OU

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden

Regeringens beslut

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

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

Bakgrund

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

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

Närmare om uppdraget

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

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax:
Webb: www.regeringen.se

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 kriminalvården.

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 överskuldssättning.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Fredrik Sandström

Kopia till

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

Bilaga 2

Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt i arbetet

I denna bilaga beskriver vi Statskontorets uppdrag närmare och hur vi i stort har tolkat och gått tillväga i arbetet med det. Vi redovisar också mer detaljerat hur vi har genomfört arbetet med delrapport 3.

Statskontorets uppdrag

I april 2018 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av den svenska spelmarknaden.¹²⁰

Flerårigt uppdrag med årliga delredovisningar

Uppdraget sträcker sig över perioden 2018–2022. Den 1 november 2018 lämnade Statskontoret en första delrapport, som redovisar indikatorer och andra verktyg vi använder för att effektivt kunna följa upp och utvärdera reformen.¹²¹ Den 1 april 2019 lämnade vi en andra delrapport med en nollmätning av spelmarknaden, det vill säga en bild av hur marknaden såg ut före omregleringen med fokus på 2018.¹²² Syftet med nollmätningen var att skapa en jämförelsepunkt för kommande redovisningar.

Vi ska därefter årligen redovisa resultatet av uppföljningen och utvärderingen senast den 1 april 2020, 2021 och 2022. I den sista rapporten 2022 kommer vi att fokusera på de samlade effekterna av omregleringen och vad de innebär för spelarna, spelföretagen och staten. Vi kommer att analysera om reformen bidragit till att uppfylla målet för spelområdet. I

¹²⁰ Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU), samt Ändring av uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen av spelmarknaden (Fi2019/00298/OU).

¹²¹ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Delrapport 1. Indikatorer för att följa omregleringens effekter* (2018:22).

¹²² Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6).

enlighet med uppdraget kommer vi i slutrapporten även att bedöma om det finns ett behov av ytterligare uppföljning och utvärdering.

Tolv myndigheter bistår Statskontoret i arbetet

I uppdraget har regeringen angett tolv myndigheter som ska bistå Statskontoret och som vi ska samråda med i arbetet. Vi benämner dem samarbetsmyndigheterna. Samarbetsmyndigheterna är:

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

Statskontoret ska beakta Folkhälsomyndighetens undersökning Swedish longitudinal gambling study (Swelogs), Kronofogdemyndighetens forskning om sambandet mellan högriskspel på nätet och överskuld-sättning samt Spelinspektionens analyser av spelmarknadens utveckling. Även andra aktörers kunskap ska tas tillvara i utvärderingen.

Vi följer omregleringens effekter på nio områden

Regeringen har pekat ut nio områden som Statskontorets uppföljning och utvärdering ska fokusera på. Dessa områden är:

- Spelmarknadens utveckling
- Kanaliseringen på spelmarknaden
- Statens intäkter från spel

- Allmännyttiga organisationers intäkter från spel
- Konsumentskyddet på spelmarknaden
- Folkhälsa och spelande
- Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet
- Den personliga integriteten
- Kostnader för statliga myndigheter

Enligt uppdraget ska Statskontoret även följa effekterna på skuldsättningen, förekomsten av matchfixning, idrottens sponsorintäkter, sysselsättningen och servicen i olika delar av landet samt konkurrensförhållandena på marknaden. Vi har sorterat in dessa aspekter under något av de nio områdena. Vi ser exempelvis skuldsättning som en del av området folkhälsa, matchfixning som en aspekt av brottslighet samt sysselsättning och service som en del av spelmarknadens utveckling.

Vi har tagit fram flera mätindikatorer på varje område

De konkreta aspekter vi följer upp och utvärderar på respektive område har vi, i enlighet med uppdraget, formulerat i termer av mätindikatorer. Vi redovisade dessa indikatorer i den första delrapporten.¹²³ Vi har tagit fram flera indikatorer på varje område. Ett exempel på detta är att vi för att följa statens intäkter från spel, mäter de tre indikatorerna punktskatt på spel, intäkter från utdelning från AB Svenska Spel samt intäkter från bolagskatt för spelföretag. Indikatorerna är av olika typ med varierande egenskaper. Vissa är breda medan andra är mer specifikt utformade. Statskontoret kan enligt uppdraget under uppdragstiden komplettera uppföljningen och utvärderingen med ytterligare indikatorer.

Vi gör utvärderingen utifrån målen med omregleringen

Enligt uppdraget ska Statskontoret göra uppföljningen och utvärderingen utifrån målen med omregleringen. Vår tolkning är att omregleringen ska ge bättre förutsättningar att uppnå det övergripande målet för spelområdet,

¹²³ Se kapitel 2 i *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Delrapport 1. Indikatorer för att följa omregleringens effekter* (2018:22), för en mer utförlig beskrivning av vår modell för att följa upp och utvärdera omregleringen.

om bland annat en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll. Vidare beskrev regeringen i förarbetena till omregleringen ett antal utgångspunkter för och förväntade effekter av den nya spelregleringen. Även de har varit vägledande i tillvägagångssättet och i våra analyser.

Vi lämnar rekommendationer som följer av utvärderingen

Spelmarknadsutredningen har i uppdrag att lämna förslag om bland annat att minska skadeverkningarna av spel, stänga ute olicensierat spel samt begränsa omfattningen och aggressiviteten i marknadsföringen av spel. Utredningen kan också lämna andra förslag som stärker omregleringen, bland annat efter vad som framkommer i Statskontorets utvärdering.¹²⁴

Det framgår inte explicit i Statskontorets uppdrag att vi ska lämna förslag. Men i propositionen som föranledde omregleringen förklaras att vår utvärdering ska utgöra underlag för regeringen att ta ställning till behovet av eventuella justeringar på den omreglerade spelmarknaden.¹²⁵ Vi lämnar därför i delrapport 3 några rekommendationer som följer av utvärderingen av spelmarknaden 2019 och som kopplar till målen för spelområdet och omregleringen. Vi utesluter inte heller att vi i nästa delrapport 2021 och i slutrapporten 2022 väljer att lämna mer utarbetade förslag, utifrån resultatet av vår uppföljning och utvärdering.

Så har vi arbetat med delrapport 3

Statskontorets övergripande arbetssätt i delrapport 3 är att beskriva hur spelmarknaden ser ut och har utvecklats under 2019, utifrån indikatorerna och nollmätningen för 2018. Även om rapporten berör alla indikatorer har vi särskilt analyserat utvecklingen inom områden där det kan förväntas effekter redan på kort sikt. Det gäller till exempel hur spelmarknaden som sådan har utvecklats, kanaliseringen och statens intäkter från spel.

I det följande beskriver vi utredningsaktiviteterna i arbetet med rapporten.

¹²⁴ *Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden* (dir. 2018:47) och *Tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)* (dir. 2019:18).

¹²⁵ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 278.

Samråd och intervjuer

Vi har haft omfattande samråd med flera av våra samarbetsmyndigheter. Det gäller främst Spelinspektionen, Skatteverket, Folkhälsomyndigheten och Polismyndigheten. Samråden har skett bilateralt. I maj 2019 hade vi ett gemensamt möte med alla myndigheter där vi diskuterade övergripande frågor om spelmarknaden och Statskontorets arbete.

Spelmarknadsutredningen ska enligt sitt direktiv kontinuerligt ha kontakt med Statskontoret. Vi har samtalat med utredningen vid flera tillfällen.

Vidare har vi intervjuat och samtalat med företrädare för ett stort antal andra intressenter och organisationer på spelområdet. Exempel på detta är AB Svenska Spel, Spelbranschens riksorganisation (Sper), Branschföreningen för onlinespel (BOS), Riksidrottsförbundet, Sveriges bingo-hallars centralorganisation (Svebico), Folkspel, Miljonlotteriet, Kombispiel, Svenska Pokerförbundet, Stömlinjen och Spelberoendes riksförbund.

Aktuell forskning

Vi har även dragit nytta av aktuell forskning som rör spel om pengar och den svenska spelmarknaden, samt forskningen om spelberoende vid Lunds universitet. Exempel på forskare som vi har samtalat med är Anders Håkansson och Karolina Widinghoff från Lunds universitet. Vi har även samtalat med Jenny Cisneros och en grupp forskare knutna till projektet REGAPS vid Stockholms universitet.

Insamling och analys av datamaterial

En betydande del av rapportens beskrivningar och analyser bygger på uppgifter och data som vi fått från samarbetsmyndigheterna, framför allt Spelinspektionen. Vi redovisar löpande i rapporten närmare de uppgifter och data vi använder.

Vi har även hämtat in uppgifter och data från andra aktörer. Till exempel har AB Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet lämnat vissa uppgifter kring misstänkt matchfixning och Svebico lämnat underlag om omsättning och intäkter från bingo-hallar.

Enkät till spelföretag med licens i Sverige

Under november-december 2019 genomförde Statskontoret en enkät till samtliga spelföretag med licens i Sverige, som vid denna tidpunkt var operatörsmedlemmar i Sper och BOS. Vi ställde totalt tio frågor om bland annat spelföretagens marknadsföring, sponsring av idrottsrörelsen, antalet stoppade spel på grund av misstanke om matchfixning samt företagens uppfattning om spelregleringen och kanaliseringen på spelmarknaden. Vi samarbetade med Sper och BOS vid framtagandet och genomförandet av enkäten. Det var frivilligt att besvara frågorna och det var möjligt att svara på endast vissa frågor. Det var också möjligt för företagen att vara anonyma visavi Statskontoret. Nitton av drygt trettio berörda spelföretag besvarade enkäten helt eller delvis. Åtta av dem valde att svara anonymt.

Undersökning av spelreklam i traditionella mediekanaler

Analys- och undersökningsföretaget Kantar Sifo har på uppdrag av Statskontoret sammanställt uppgifter om omfattningen av spelreklam i Sverige 2019. Kantar Sifo bevakar huvudsakligen reklamen i traditionella medier som tryckt press, tv och radio. De bevakar inte reklam i sociala nätverk (till exempel Facebook och Instagram), söktjänster (till exempel Google) och online video (till exempel Youtube). Läs mer om Kantar Sifo:s undersökning och metod i bilaga 2 i Statskontorets andra delrapport *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6).

Undersökning av spelreklam i digitala mediekanaler

På uppdrag av Statskontoret har IRM (Institutet för reklam- och mediestatistik) undersökt spelföretags reklam i digitala medier i Sverige. Exempel på digitala medier är sociala nätverk, banners, online videos och söktjänster. Syftet med uppdraget var att generellt öka kunskapen om hur omregleringen har påverkat spelreklam i digitala medier. Arbetet bedrevs under perioden november 2019-januari 2020. IRM:s undersökning och redovisning bygger på bland annat IRM:s egen reklamstatistik och definitioner, tittardata från MMS (Mediemätning i Skandinavien), Statskontorets enkät till spelföretag, intervjuer med aktörer på mediemarknaden samt en webbenkät till medieaktörer. IRM har bedömt att det samlade underlaget medger slutsatser om spelreklam i digitala medier i stort, med nedbrytningar i vissa underkategorier.

Undersökning om spelföretags sponsring av idrottsförbund

Statskontoret har i samarbete med Riksidrottsförbundet genomfört en undersökning om spelföretags sponsring av specialidrottsförbunden. Vi har bland annat ställt frågor om idrottsförbunden har avtal med spelföretag om sponsring samt hur mycket pengar avtalen i sådant fall omfattar. Av Riksidrottsförbundets 72 specialidrottsförbund har 66 besvarat frågorna. Deras svar gäller 2019 eller verksamhetsåret 2019/20. Det finns en viss osäkerhet om sponsringens totala storlek, bland annat beroende på att förbunden tolkar sponsringsavtalen olika. Vidare saknas uppgifter från några små förbund. Vår bedömning i rapporten om att spelföretag sponsrade för 130 miljoner kronor 2019 är troligen något i underkant.

Undersökning av statliga myndigheters kostnader

Vi har i en enkät frågat elva av samarbetsmyndigheterna (se ovan), Kriminalvården, Spelmarknadsutredningen och Statskontoret hur de bedömer att deras kostnader och intäkter utvecklades under 2019, när det gäller uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden. Samtliga utom en myndighet besvarade enkäten. Myndigheterna fick också bedöma hur mycket kostnaderna förändrades 2019 jämfört med 2018, samt bedöma om kostnaderna kommer att öka mer än 20 procent under 2020 jämfört med 2019.

Undersökningen Allmänheten om spel 2019

I rapporten använder vi oss av Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2019*. Undersökningen genomförs årligen sedan 2013, och syftar till att undersöka allmänhetens inställning till spelande och spelbranschen generellt. Urvalet är den svenska befolkningen i åldern 18–79 år. Undersökningen är genomförd via webbintervjuer i företaget Novus Sverigepanel. Panelen är slumpmässigt rekryterad. År 2019 genomfördes intervjuer med 1 600 personer. Av dessa uppgav 1 002 personer att de har spelat någon gång de senaste 12 månaderna. Deltagarfrekvensen var 59 procent. Det finns inget som tyder på att bortfallet skulle snedvrída resultatet. Undersökningen kan laddas ned från Spelinspektionens webbplats.

Enkät till kommunala budget- och skuldrådgivare

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 2020 skickades en webbenkät till Sveriges kommuner. Budget- och skuldrådgivare i samtliga kommuner besvarade enkäten. I undersökningen ställdes nedanstående tre frågor.

- *Hur stor andel av de personer ni har hjälpt det senaste året har haft skulder till följd av spel om pengar?* [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 ett år sedan*
 - *något fler i dag jämfört med ett år sedan*
 - *ungefär lika många i dag som för ett år sedan*
 - *något färre i dag jämfört med ett år sedan*
 - *betydligt färre i dag jämfört med ett 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 ett år sedan*
 - *något större i dag jämfört med ett år sedan*
 - *ungefär lika stora i dag som för ett år sedan*
 - *något mindre i dag jämfört med ett år sedan*
 - *betydligt mindre i dag jämfört med ett år sedan*
 - *vet ej*

Det var även möjligt för budget- och skuldrådgivarna att lämna kommentarer i anslutning till frågorna. Drygt 50 av 290 svarande rådgivare lämnade någon kommentar i sina svar.

Produktion och kvalitetssäkring av rapporten

Statskontorets arbete har genomförts av Charlotte Andersson, Mats Kullander och Thomas Ringbom (projektledare).

Samarbetsmyndigheterna har haft möjlighet att läsa och ge synpunkter på valda delar av utkast till rapporten. Därutöver har andra organisationer fått faktagranska enskilda textavsnitt och skrivningar i rapporten, till exempel Riksidrottsförbundet, Svebico, Kombispiel, Sper, BOS och Stömlinjen.

Statskontoret har också haft en intern referensgrupp knuten till projektet.