

Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden

Delrapport 4
Andra året med den nya spelregleringen

MISSIV

DATUM
2021-03-15
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 fjärde redovisningen av uppdraget genom rapporten *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen (2021:5)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Love Berggrund, föredragande, utredare Emeli Mårtensson och utredare Ulrika Strid var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Love Berggrund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Spelmarknaden 2020 – slutsatser och rekommendationer	13
1.1	Pandemin har påverkat spelmarknaden	14
1.2	Den offentliga kontrollen har minskat jämfört med 2019	15
1.3	Det är svårt att stoppa olovlig spelverksamhet	16
1.4	Bättre skydd för spelarna, men det finns utvecklingsområden	17
1.5	Spelinspektionen har bedrivit en aktiv tillsyn, men vägledningen kan öka	19
1.6	Överlag stabila intäkter från spel för de allmännyttiga organisationerna	20
1.7	Oklart hur spelföretagen behandlar personuppgifter	21
1.8	Rekommendationer	22
2	Spelmarknadens utveckling	27
2.1	Spelmarknadens omsättning	28
2.2	Konkurrensförhållandena på spelmarknaden	31
2.3	Svenskarnas spelvanor	34
2.4	Kundnöjdhet och anseende	38
2.5	Spelservice och sysselsättning	38
3	Kanaliseringen på spelmarknaden	41
3.1	Andel av det totala spelandet som skedde hos spelföretag med svensk licens	42
3.2	Kanaliseringsgraden	43
3.3	Förklaringar till det olicensierade spelandet	46
4	Statens intäkter från spel	51
4.1	Statens samlade intäkter från spel 2020	52
4.2	Intäkter från punktskatt på spel	53
4.3	Intäkter från bolagsskatt	55
4.4	Intäkter från utdelning från Svenska spel	55
5	Allmännyttiga organisationers intäkter från spel	59
5.1	De allmännyttiga spelens förutsättningar	59
5.2	Intäkter från allmännyttiga spel	60
5.3	Idrottens sponsrintäkter från spelföretag	66

6	Konsumentskyddet på spelmarknaden	69
6.1	Spelansvar och andra delar av konsumentskyddet	70
6.2	Spelföretagens marknadsföring	80
6.3	Minderårigas spelande	86
7	Folkhälsa och spelande	89
7.1	Spelproblem i befolkningen	90
7.2	Ekonomiska problem till följd av spelande	96
8	Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet	99
8.1	Olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel	100
8.2	Matchfixning	106
8.3	Ny utredning ska föreslå åtgärder mot olovlig spelverksamhet och matchfixning	111
9	Den personliga integriteten	113
9.1	Spelföretagens hantering av personuppgifter	114
9.2	Spelpaus innehåller integritetskänslig information	116
9.3	IMY har ännu inte genomfört tillsyn av spelmarknaden	118
10	Kostnader för statliga myndigheter	119
10.1	Kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden	119
11	Tillsynen av spelmarknaden	125
11.1	Omregleringen har påverkat Spelinspektionens tillsyn	126
11.2	Spelinspektionens tillsyn efter omregleringen	127
11.3	Konsumentverkets tillsyn efter omregleringen	131
11.4	Det delade tillsynsansvaret för spelreklam	133
	Referenser	135
Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	141
2	Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt i arbetet	147

Sammanfattning

Den 1 januari 2019 fick Sverige en ny spelreglering. I denna rapport kallar vi detta för omregleringen av spelmarknaden. Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen. Detta är vår fjärde delrapport av fem.

Den offentliga kontrollen har minskat jämfört med 2019

Statskontoret konstaterade i den förra delrapporten att den offentliga kontrollen över spelandet har ökat. Kanaliseringsgraden hade ökat från under 50 procent före omregleringen till 88 procent 2019. Kanaliseringsgraden mäter hur stor del av spelandet på den konkurrensutsatta delmarknaden som sker hos företag med licens i Sverige.

Kanaliseringsgraden var under 2020 uppskattningsvis 85 procent, det vill säga något lägre än 2019. Regeringen bedömde inför omregleringen att kanaliseringsgraden skulle kunna bli minst 90 procent. Vi ser också att Spelinspektionen och rättsväsendet har svårt att motverka att svenskarna spelar på sajter utan svensk licens. Vi bedömer därför att det kommer att krävas åtgärder för att stärka den offentliga kontrollen över spelandet.

Bättre skydd för spelarna, men det finns utvecklingsområden

Statskontoret lyfte i den förra delrapporten fram att omregleringen i flera avseenden förbättrat konsumentskyddet på spelmarknaden. I denna delrapport konstaterar vi att det finns tecken på att spelföretagen med svensk licens har blivit bättre på att följa spelregleringen. Samtidigt finns fortfarande brister i spelföretagens spelansvarsarbete och marknadsföring.

Vi pekar i denna rapport på att spelföretagens omsorgsplikt kan fungera bättre om förväntningarna på spelföretagen blir tydligare. Omsorgsplikten innebär att spelföretagen ska motverka överdrivet spelande bland sina

kunder. Vi lyfter också fram att Spelpaus.se, där man kan stänga av sig från spel, fyller en viktig funktion. Men det finns de som stängt av sig som fortsätter spela hos företag utan svensk licens. Det finns också tecken på att en del personer som har stängt av sig avstår från eller senarelägger att söka vård och stöd, trots att de har ett sådant behov.

Läget 2020 inom tio områden

Vi följer omregleringens effekter på nio områden, som vart och ett utgör ett kapitel i rapporten. I denna delrapport har vi även ett särskilt kapitel om tillsynen på spelmarknaden.

Spelmarknadens utveckling (kapitel 2)

Spelmarknaden 2020 omsatte totalt 27,3 miljarder kronor. Omsättningen har ökat något jämfört med 2019, trots att omsättningen har minskat på flera spelformer som kräver att spelaren är fysiskt närvarande. Det senaste året har 56 procent av svenskarna spelat om pengar. Vi ser inga tecken på att omregleringen har haft någon tydlig påverkan på andelen som spelar.

Kanaliseringen på spelmarknaden (kapitel 3)

Kanaliseringsgraden var uppskattningsvis 85 procent under 2020. Det betyder att omkring 15 procent av svenskarnas spelande inom kommersiellt onlinespel (som onlinekasino) och vadhållning sker hos spelföretag utan svensk licens.

Statens intäkter från spel (kapitel 4)

Vi uppskattar att statens intäkter från spel uppgick till 7,5 miljarder kronor för 2020. Det är betydligt högre än 2019. Det är också högre än åren före omregleringen. Skillnaden mellan 2019 och 2020 beror framför allt på att Svenska Spel beslutade att inte dela ut sitt överskott till staten för 2019. Svenska Spels styrelse har föreslagit en utdelning på 3,2 miljarder för 2020.

Allmännyttiga organisationers intäkter från spel (kapitel 5)

Intäkterna från allmännyttiga spel var omkring 1,5 miljarder kronor 2020. Det är en liten ökning jämfört med både 2018 och 2019. De större

rikslotterierna (som Postkodlotteriet) har klarat sig bäst. De mindre lotterierna och bingon visar lägre överskott 2020 än 2018 och 2019.

Konsumentskyddet på spelmarknaden (kapitel 6)

Spelföretagen tycker fortfarande att regleringen kring omsorgsplikten är svårtolkad. Företagen har generellt blivit bättre på att följa regler kring exempelvis bonuserbudanden och marknadsföring. Nästan 60 000 personer hade stängt av sig från spel på Spelpaus.se vid årsskiftet 2020/2021. Utgifterna för spelreklam i traditionella medier har halverats jämfört med 2018.

Folkhälsa och spelande (kapitel 7)

Omfattningen av riskabelt spelande, det vill säga att spelandet har medfört en eller flera negativa konsekvenser för spelaren, har inte förändrats nämnvärt de senaste åren. Undantaget är män i åldrarna 18–29 år. Där har andelen som uppvisar tecken på riskabelt spelande ökat mellan 2018 och 2020. Hittills verkar pandemin inte ha lett till ökade spelproblem i befolkningen i stort. Men det finns tecken på att pandemin kan ha förvärrat situationen för en del som redan hade ett spelproblem.

Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet (kapitel 8)

Antalet polisanmälningar mot olovlig spelverksamhet har ökat under 2020 jämfört med 2019. Men det är fortfarande svårt för Spelinspektionen och Polismyndigheten att komma åt spelföretag utan svensk licens som riktar sig till svenska kunder. Det har blivit mindre vanligt med matchfixning under 2020, vilket sannolikt beror att vadhållningen minskat till följd av pandemin. Samtidigt ser många aktörer tecken på att matchfixning är ett växande problem.

Den personliga integriteten (kapitel 9)

Spellagens bestämmelser om hanteringen av personuppgifter är allmänt hållna. Det finns därför en risk att spelföretagen har svårt att tolka lagen. Spelinspektionen misstänker också att spelföretag i vissa fall använder data från Spelpaus.se på andra sätt än vad som är tillåtet enligt spellagen.

Kostnader för statliga myndigheter (kapitel 10)

Statskontoret uppskattar att myndigheternas kostnader 2020 för arbete som berör spelmarknaden uppgår till 89 miljoner kronor. Vi bedömer att ökningen av kostnaderna på 19 miljoner kronor mellan 2018 och 2020 är en konsekvens av omregleringen av spelmarknaden. Det är framför allt Spelinspektionen som har kostnader som beror på omregleringen.

Tillsynen på spelmarknaden (kapitel 11)

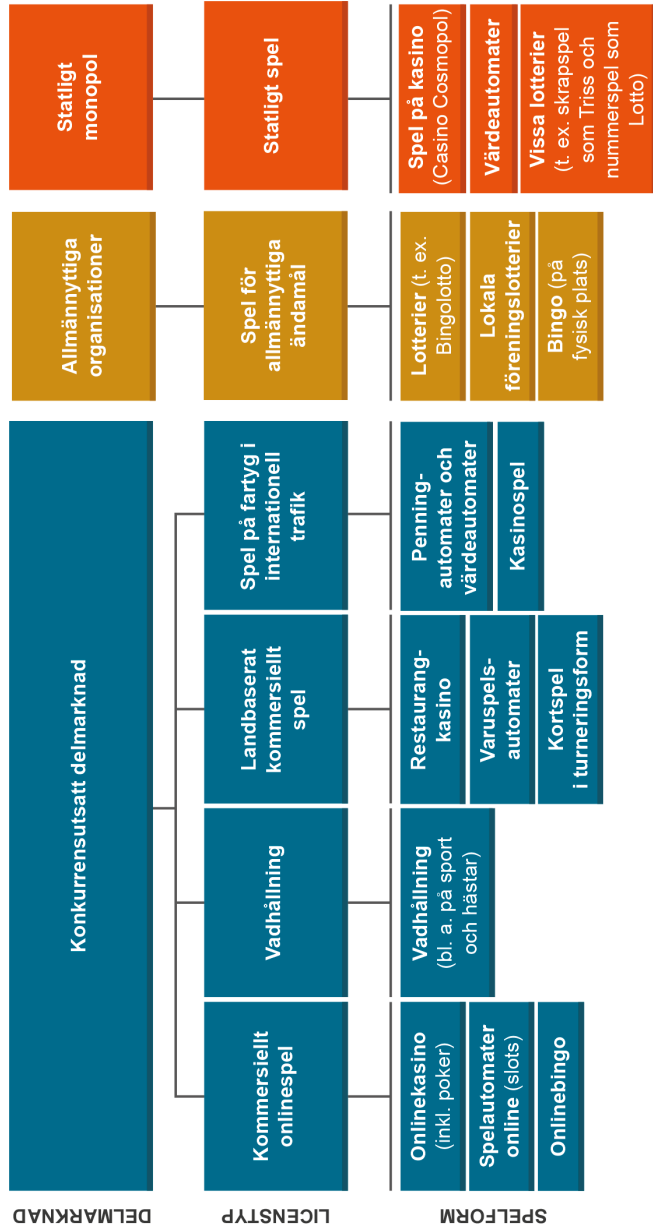
Spelinspektionen har varit en aktiv tillsynsmyndighet efter omregleringen. Men Statskontoret bedömer att den kan göra mer för att vägleda branschen. För Konsumentverket har marknadsföringen av spel blivit ett prioriterat område efter omregleringen. Det delade tillsynsansvaret mellan Spelinspektionen och Konsumentverket fungerar enligt myndigheterna väl.

Statskontorets rekommendationer

I rapporten lämnar vi följande rekommendationer:

- Spelinspektionen bör öka kunskapen om det olicensierade spelet.
- Spelinspektionen bör se över hur samspelet med andra insatser kan förbättras i samband med en avstängning på Spelpaus.se.
- Regeringen bör ge Spelinspektionen i uppdrag att utreda programvara som blockerar spel online.
- Spelinspektionen bör utveckla sina metoder för att ge vägledning till spelbranschen.
- Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) bör ta ställning om den behöver inleda tillsyn över hur spelföretagen behandlar personuppgifter.

Figur 1. Spelmarknaden efter omregleringen: delmarknader, licenstyper och spelformer.



Kommentar: Figuren utgår från kapitel 5–10 i spellagen (2018:1138).

1 Spelmarknaden 2020 – slutsatser och rekommendationer

Vi presenterar i detta kapitel våra slutsatser om den svenska spelmarknaden två år efter omregleringen, utifrån de mål och utgångspunkter för omregleringen som regeringen har satt upp. Sist i kapitlet lämnar vi även fem rekommendationer till regeringen, Spelinspektionen och Integritetsskyddsmyndigheten.

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019. Då fick Sverige en ny spelreglering genom spellagen (2018:1138). Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen. Detta är vår fjärde delrapport av fem.¹ Vi publicerar vår slutrapport våren 2022.

Statskontoret ska göra denna uppföljning och utvärdering utifrån målen med omregleringen. Vi tolkar detta som att omregleringen ska ge bättre förutsättningar att uppnå det övergripande målet för spelområdet.

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

- Möjligheterna ska inte försämrats för staten och allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel.

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.

¹ Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av Statskontorets uppdrag och hur vi har arbetat med denna delrapport.

- Konsumentskyddet ska stärkas.
- Regleringen ska vara långsiktigt hållbar.

När vi bedömer omregleringens effekter utgår vi från målet för spelområdet och de utgångspunkter regeringen har angivit för den nya spelregleringen

1.1 Pandemin har påverkat spelmarknaden

Under 2020 har coronapandemin påverkat spelmarknaden. Till exempel har flera spelformer som kräver att spelaren är fysiskt närvarande omsatt mindre pengar än vanligt. Vadhållning på sport har också påverkats av att stora delar av idrotten varit inställd under en period.

Regeringen införde också en tillfällig förordning med skärpta spelansvarsåtgärder från och med juli 2020, som tar sikte på kommersiellt onlinespel (som onlinekasino) och spel på värdeautomater. Den tillfälliga förordningen innebär bland annat att en spelare får sätta in respektive förlora maximalt 5 000 kronor per vecka hos ett enskilt spelföretag, ett tak på bonuserbudanden och att spelarna måste sätta en gräns för hur länge de kan spela.

Statskontorets fokus har varit att följa upp effekterna av omregleringen. Men vi har i vår analys försökt ta hänsyn till hur pandemin kan ha påverkat spelmarknaden under 2020. Vi diskuterar därför pandemins eventuella effekter i rapporten, men lämnar till andra att göra en samlad bedömning av pandemins effekter på spelmarknaden.²

De slutsatser vi redogör för i resten av detta kapitel handlar därför i första hand om omregleringen av spelmarknaden.

² Spelinspektionen hade under en del av 2020 i uppdrag att varje månad rapportera till regeringen om utvecklingen på spelmarknaden. Regeringen har också gett Folkhälsomyndigheten i uppdrag att analysera hur problemspelet har utvecklats på grund av pandemin.

1.2 Den offentliga kontrollen har minskat jämfört med 2019

Den mest centrala frågan i omregleringen är att en större del av spelmarknaden ska stå under offentlig kontroll. Innan omregleringen spelade svenskarna i allt högre grad hos företag som saknade tillstånd i Sverige, vilket underminerade den gamla svenska spelregleringen. Detta ledde fram till omregleringen.

Den så kallade kanaliseringsgraden är därför viktig för att omregleringen ska bli framgångsrik. Kanaliseringsgraden visar hur stor del av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delmarknaden som sker hos spelföretag som har licens i Sverige. Den konkurrensutsatta delmarknaden omfattar framför allt kommersiellt onlinespel (som onlinekasino) och vadhållning (på till exempel sport och hästar). På denna delmarknad finns flera spelformer där risken för spelproblem är relativt hög. Det är därför viktigt att det finns en offentlig kontroll över den konkurrensutsatta delmarknaden för att nå målen om en sund och säker spelmarknad.

Kanaliseringsgraden var uppskattningsvis omkring 85 procent 2020. Det betyder att omkring 15 procent av svenskarnas spelande inom kommersiellt onlinespel och vadhållning skedde hos spelföretag som inte har svensk licens. Kanaliseringsgraden har legat omkring 85 procent alla fyra kvartalen under 2020. Det innebär att den offentliga kontrollen är betydligt större än före omregleringen, då kanaliseringsgraden var under 50 procent.

Kanaliseringsgraden är samtidigt lägre än 2019, då den var uppskattningsvis 88 procent i genomsnitt över året (men högre under första halvåret och lägre under andra halvåret). Kanaliseringsgraden når heller inte upp till regeringens förväntningar inför omregleringen. Regeringen bedömde då att kanaliseringsgraden skulle kunna bli minst 90 procent.³

³ Det finns en osäkerhet om omfattningen av det olicensierade spelandet. Det gör att uppgifterna om kanaliseringsgraden bör tolkas med viss försiktighet.

1.3 Det är svårt att stoppa olovlig spelverksamhet

Vi ser att Spelinspektionen och de rättsvårdande myndigheterna hittills har haft svårt att motverka olovlig spelverksamhet. Spelinspektionen har under 2019 och 2020 utfärdat 23 verksamhetsförbud mot spelföretag som inte hade svensk licens. Det har även gjorts 40 polisanmälningar under 2020 som gällt olovlig spelverksamhet. Bland de företag som har fått verksamhetsförbud driver de flesta fortfarande sajter som riktar sig till svenska spelare, och polisanmälningarna läggs i regel ned.

Statskontoret bedömer mot denna bakgrund att det kommer att krävas ytterligare åtgärder för att nå upp till en kanaliseringsgrad på 90 procent. Vi tycker därför att det är bra att både regeringen och Spelinspektionen har pågående arbeten som kan bidra till att öka kanaliseringsgraden:

- Spelmarknadsutredningen har bland annat lämnat förslag om att det bör införas ett krav på tillstånd för att tillhandahålla spelprogramvara och ett förvaltningsrättsligt förbud mot att främja spel utan svensk licens. Vi pekade i vår förra delrapport på att detta är två åtgärder som Spelmarknadsutredningen borde överväga. Regeringen har nu skickat Spelmarknadsutredningens betänkande på remiss.
- Regeringen har tillsatt en ny utredning med uppdrag att föreslå lösningar för en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel.
- Spelinspektionen har verktyg mot olovlig spelverksamhet som myndigheten ännu inte har använt. Men myndigheten har sagt att de tänker pröva verktyget betalningsblockering under 2021.

I vår slutrapport 2022, tre år efter omregleringen, kommer vi att göra en samlad bedömning av kanaliseringsgraden och arbetet för att motverka olovlig spelverksamhet.

1.3.1 Det saknas viktig kunskap om det olicensierade spelet

Vi bedömer också att det behövs mer kunskap om svenskarnas spelande hos företag utan svensk licens. Vi vet fortfarande inte särskilt mycket om vilka som spelar hos företag utan svensk licens och varför de gör det. Vi

saknar också en överblick över utbudet av spelsajter för svenskar utanför den reglerade marknaden.

I vår förra delrapport rekommenderade vi att Spelinspektionen bör vidareutveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden, till exempel genom att genomföra en enkätundersökning riktad mot personer som har spelat hos spelföretag utan svensk licens. Spelinspektionen planerar nu att genomföra en enkätundersökning som ska öka kunskapen om vilka som spelar hos företag utan svensk licens, och varför. Vi tycker det är bra. Men eftersom kanaliseringsgraden är en så central fråga för omregleringen bedömer vi att det också behövs ytterligare insatser för att höja kunskapen om det olicensierade spelandet.

Ett exempel på ett område vi skulle behöva veta mer om är vilken typ av sajter svenskarna spelar på utanför det svenska licenssystemet. Det är bara spelsajter som aktivt riktar sig mot Sverige som är olagliga. Spelföretag som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot Sverige bryter däremot inte mot svensk lag, vilket innebär att Spelinspektionen och de rättsvårdande myndigheterna saknar möjlighet att ingripa. Statskontoret bedömer utifrån samtal med spelbranschen och Spelinspektionen att det förekommer att svenskar spelar på sajter som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot Sverige, men vi vet inte hur vanligt det är.

1.4 Bättre skydd för spelarna, men det finns utvecklingsområden

I förra delrapporten kunde Statskontoret konstatera att den offentliga kontrollen över den svenska spelmarknaden har ökat. Betydligt fler spelföretag som har svenska kunder måste nu följa svensk lag och står under Spelinspektionens och Konsumentverkets tillsyn. Sammantaget bedömde vi att konsumentskyddet har blivit bättre efter omregleringen.

I denna delrapport kan vi konstatera att de företag som har fått licens har blivit bättre på att följa regelverket kring spelansvar och marknadsföring under 2020 jämfört med 2019. I den meningen har konsumentskyddet förbättrats ytterligare. Samtidigt finns det fortfarande brister, vilket Statskontoret menar visar på hur viktigt det är att tillsynsmyndigheterna fortsätter att bedriva en aktiv tillsyn kring bestämmelserna om konsumentskydd.

1.4.1 Många använder Spelpaus.se men verktyget räcker inte alltid

Statskontoret kan konstatera att allt fler personer använder Spelpaus.se. Nästan 60 000 personer hade stängt av sig från spel om pengar i december 2020. Kännedomen om verktyget har också ökat.

Statskontoret anser överlag att Spelpaus.se har förbättrat förutsättningarna för att motverka spelproblem. Samtidigt ser vi vissa risker för att Spelpaus.se får oönskade effekter. För det första finns det en risk att spelares självavstängning via Spelpaus.se driver på spelandet hos spelföretag utan svensk licens, eftersom Spelpaus.se bara omfattar spelföretag med licens i Sverige. Vi kan både utifrån studier och intervjuer konstatera att det inte är ovanligt att personer som är avstängda spelar hos spelföretag som inte har en svensk licens. Men vi behöver mer kunskaper om vilken roll självavstängningen har för spelarnas beteende.

För det andra ser vi en risk för att personer bara stänger av sig från spel i stället för att även söka stöd eller vård, trots att de olika verktygen kan komplettera varandra i arbetet med att få kontroll över ett problemspelande. Såväl antalet vårdsökande som antalet personer som kontaktar stödföreningar och Stödlinjen har minskat som en följd av att Spelpaus.se har inrättats. Det kan delvis vara positivt. Exempelvis är det färre som har hört av sig till Stödlinjen med frågor om var man kan stänga av sig. Samtidigt finns det tecken på att minskningen delvis kan bero på att en del spelare väljer att stänga av sig i stället för att söka stöd eller vård, trots att de egentligen skulle behöva det. Att en del spelar hos spelföretag som inte har en svensk licens trots att de själva stängt av sig på Spelpaus.se tyder på det.

1.4.2 Omsorgsplikten kan fungera bättre om förväntningarna på företagen blir tydligare

En viktig nyhet i och med omregleringen är omsorgsplikten. Omsorgsplikten innebär att spelföretagen ska kontrollera spelarnas spelbeteenden och ta ansvar för att motverka överdrivet spelande. Vi ser vissa tecken på att spelföretagen har förbättrat omsorgsarbetet under 2020. Spelföretagen har kontaktat fler spelare första halvåret 2020 än första halvåret 2019. Spelföretagen själva beskriver att det arbete som omsorgsplikten omfattar är det område där de har utvecklats mest när det kommer till spelansvar.

Samtidigt uppfattar många spelföretag att omsorgsplikten är otydlig. Spellagen är en ramlag, men Spelinspektionen har bara i viss utsträckning förtydligat hur myndigheten förväntar sig att spelföretag ska arbeta med omsorgsplikten. Statskontoret tycker därför att det är bra att Spelinspektionen har inlett ett arbete med att förtydliga omsorgsplikten. Även Spelmarknadsutredningen har pekat på att det är viktigt att Spelinspektionen prioriterar arbetet med omsorgsplikten.⁴

Spelmönstret kan påverka förutsättningarna för omsorgsplikten

Statskontoret bedömer att omsorgsplikten har bäst förutsättningar att fungera när ett spelföretag har full överblick över enskilda personers spelande.

Men det finns tecken på att personer med ett problemspelande ofta spelar på flera olika sajter samtidigt. Ett viktigt skäl till detta är troligen att trösklarna för att byta spelföretag är små på den del av marknaden som är konkurrensutsatt. Det finns många spelföretag med produkter som liknar varandra⁵, och det går enkelt att skapa nya spelkonton. Det finns också inslag i spelregleringen som ger incitament för spelare att ha flera aktiva spelkonton, som den tillfälliga insättningsgränsen och att bonusar bara får lämnas första gången en person spelar. Det finns därmed en potentiell målkonflikt mellan olika spelansvarsåtgärder.

Statskontoret bedömer att omsorgsplikten kan vara ett viktigt verktyg för att motverka överdrivet spelande, särskilt om Spelinspektionen förtydligar förväntningarna på spelföretagen. Men den rörlighet som finns på spelmarknaden begränsar samtidigt vad omsorgsplikten kan åstadkomma.

1.5 Spelinspektionen har bedrivit en aktiv tillsyn, men vägledningen kan öka

En väl fungerande tillsyn är viktig för att nå målen för omregleringen. Statskontoret bedömer att Spelinspektionen har varit aktiv i sin tillsyn de första två åren efter omregleringen. Myndigheten har genom tillsynen

⁴ SOU 2020:77 *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden.*

⁵ Med undantag för spel på hästar.

bidragit till att spelföretagen lever upp till spellagen, mest tydligt vad gäller regleringen av bonusar till spelare.

Vi ser samtidigt att Spelinspektionens tillsyn inte har varit framgångsrik på alla områden. Spelinspektionen har haft svårt att motverka spelverksamhet utan svensk licens som riktar sig mot den svenska marknaden. Vi noterar också att spelbranschen efterlyser mer vägledning och dialog i kontakterna med Spelinspektionen. Företagen upplever att det i många fall inte är tydligt vad som förväntas av dem. Spelinspektionen framhåller däremot att företagens förväntningar på vägledning ibland är orimliga eftersom svenska myndigheter inte kan inte ge förhandsbesked om hur spelföretag kan agera.

Vi instämmer i att Spelinspektionens möjligheter att ge vägledning i enskilda fall är och bör vara begränsad. Men vi ser samtidigt att myndigheten kan fortsätta arbeta med att hitta effektiva metoder för att vägleda branschen som helhet i centrala frågor. Spelinspektionen har upplevt att det är svårt att få tillsynen att fungera normerande för hela branschen. Med tanke på att spelmarknaden omfattar många aktörer är det viktigt att myndigheten fortsätter se över hur den kommunicerar resultaten av sin tillsyn och sina tolkningar av spellagen för att åstadkomma den breda normerande effekt som tillsyn kan få.

1.6 Överlag stabila intäkter från spel för de allmännyttiga organisationerna

Vår uppföljning visar att allmännyttiga organisationer sammantaget har något större intäkter från spel efter omregleringen. Det tyder på att omregleringen i stor utsträckning hittills har bevarat förutsättningarna för att allmännyttiga organisationer ska kunna ta del av intäkter från spel.

Det gäller särskilt om regeringen väljer att gå vidare med de förslag som Spelmarknadsutredningen har lämnat som berör de allmännyttiga spelen:

- Spelinspektionen ska få mandat att tillåta andra sätt att bedöma om utrustning och system bakom spelen lever upp till de tekniska kraven i spellagen.
- De allmännyttiga spelen ska inte omfattas av bonusbegränsningarna.

Vi bedömer att om regeringen väljer att gå vidare med dessa förslag är förutsättningarna för i första hand rikslotterierna i hög grad bevarad efter omregleringen.

1.6.1 Mindre lotterier och bygdebingo har lägre överskott

Att de allmännyttiga organisationernas intäkter från spel är stabila beror framför allt på några större rikslotterier, som dominerar inom denna del av marknaden. Flera mindre anordnare av lotterier och bingo av mer tillfällig karaktär (så kallad bygdebingo) har en betydligt lägre omsättning 2020 än 2018, även om det i flera fall saknas tillförlitliga uppgifter. Det beror både på omregleringen, bland annat med en osäkerhet om de tekniska kraven, och på pandemin.

1.6.2 Skatten på värdeautomater ger sämre förutsättningar för bingohallarna

Föreningslivets intäkter från bingohallar var omkring 34 miljoner kronor 2020. Det är en minskning med 9 miljoner jämfört med 2019 och 16 miljoner jämfört med 2018. De minskade intäkterna beror dels på pandemin, dels på att skatten på värdeautomater ger sämre förutsättningar för bingohallarna.

Bingohallarna har avtal med Svenska Spel om att ha värdeautomater i sina lokaler och får en del av överskottet från värdeautomaterna. Efter omregleringen betalar Svenska Spel skatt på överskottet från värdeautomaterna.

Spelskatten på värdeautomater i bingohallar var drygt 18 miljoner kronor 2019 och omkring 15 miljoner kronor 2020. Merparten av dessa skatteintäkter hade kommit bingohallarna till del, med de förutsättningar som gällde före omregleringen. Spelskatten innebär därmed att de föreningar som tar del av överskottet från bingohallar i viss utsträckning har fått sämre förutsättningar efter omregleringen.

1.7 Oklart hur spelföretagen behandlar personuppgifter

Spelföretagen behöver behandla känsliga personuppgifter för att kunna uppfylla de krav som ställs i spellagen. Det gäller till exempel spel-

företagens omsorgsplikt. Även Spelpaus.se innehåller känsliga personuppgifter. Det finns krav på spelföretagen att de bara får använda uppgifter från registret för det de är avsedda för – att kontrollera om en kund får spela.

Statskontoret konstaterar att det i dagsläget finns indikationer på att spelföretag i vissa fall använder personuppgifter i Spelpaus.se på ett sätt som skulle kunna visa sig strida mot reglerna. Enligt Spelinspektionen har exempelvis en del personer som är avstängda via Spelpaus.se fått reklamutskick från spelföretag utan svensk licens. Spellagens bestämmelser om hur spelföretagen får använda personuppgifter har tidigare kritiserats av bland andra Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) för att de är för oprecisa. Det kan öka risken för att spelföretagen såväl kan feltolka som missbruka hur de får använda personuppgifter. Statskontoret bedömer därför att det är viktigt att utreda hur uppgifterna används i praktiken.

1.8 Rekommendationer

Med utgångspunkt i våra slutsatser lämnar vi i denna rapport fem rekommendationer. Våra rekommendationer riktar sig till Spelinspektionen, regeringen och Integritetsskyddsmyndigheten och syftar till att förbättra förutsättningarna för att nå målet för spelområdet.

1.8.1 Spelinspektionen bör öka kunskapen om det olicensierade spelandet

För att kunna sätta in effektiva och proportionerliga åtgärder mot företag utan svensk licens behövs det mer kunskap. Spelinspektionen bör därför redovisa en bedömning till regeringen av hur det olicensierade spelandet fördelar sig mellan sajter som aktivt riktar sig mot svenska spelare respektive sajter som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot den svenska marknaden.

Vi tror inte att det går att besvara frågan exakt, men anser att myndigheten bör göra ett försök att uppskatta fördelningen utifrån till exempel

- det som Spelinspektionen ser i den egna tillsynen
- samtal med andra aktörer, bland annat spelbranschen

- de underlag som Spelinspektionen får från H2 Gambling Capital om det olicensierade spelandet
- den enkätundersökning som Spelinspektionen planerar.

Det saknas ännu praxis för vad det innebär att rikta spel mot Sverige. Spelinspektionen bör därför göra bedömningen utifrån sin preliminära tolkning av spellagen.

Spelinspektionen bör också se över vad myndigheten kan göra för att bidra till en ökad medvetenhet bland spelare om vad som är en sajt som drivs av ett företag utan svensk licens. Många spelare vet i dag inte hur man ser om en sajt drivs av ett företag med svensk licens. Spelinspektionen kan till exempel överväga att

- utveckla informationen riktad mot spelare om olika typer av spelsajter på myndighetens webbplats
- göra det enkelt att söka, till exempel på Spelinspektionens webbplats, om en viss spelsajt drivs av ett företag med svensk licens
- pröva att använda sig av varningsmeddelanden på sajter som aktivt riktar sig mot den svenska marknaden utan svensk licens.

1.8.2 Spelinspektionen bör se över hur Spelpaus samspelar med andra insatser

Det finns tecken på att Spelpaus.se inte alltid räcker för att en spelare ska få kontroll över sitt problemspelande. Vi anser att det är viktigt att självavstängningsverktyget inte blir ett hinder för att spelare ska söka den hjälp och det stöd de behöver för att få kontroll över sitt problemspelande.

I dag finns det begränsat med information om andra sätt att få hjälp med sitt spelande i samband med att spelare stänger av sig på Spelpaus.se. Statskontoret rekommenderar därför att Spelinspektionen ser över om det går att förbättra samspelet mellan Spelpaus.se och olika stöd- och vårdinsatser i samband med att en spelare stänger av sig från spel. Det kan exempelvis handla om att spelaren i direkt anslutning till avstängningen får information om olika stödalternativ eller får möjligheten att bli uppringd av Stödlinjen för en avstämning kring sin spelsituation.

1.8.3 Regeringen bör ge Spelinspektionen i uppdrag att utreda programvara som blockerar spel online

Spelare kan fortfarande spela hos företag utan svensk licens efter att de har stängt av sig på Spelpaus.se. Statskontoret anser därför att det vore bra om det går att begränsa tillgången till spel ytterligare när spelaren vill stänga av sig från spel om pengar. Vi har noterat att det finns programvaror som blockerar såväl spelsajter som reklam online i en omfattning som når utanför spelmarknaden med svensk licens. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen ger Spelinspektionen i uppdrag att se över om programvara för att blockera spel kan erbjudas till spelare i samband med att en spelare stänger av sig på Spelpaus.se. I uppdraget bör ingå att se över om fördelarna med sådan programvara överväger eventuella nackdelar. Om Spelinspektionen bedömer att staten bör erbjuda programvara för att blockera spel bör myndigheten även

- bedöma om redan befintliga alternativ kan användas eller om staten bör finansiera utvecklingen av ny programvara
- utreda vilka kostnader förslaget skulle medföra
- föreslå vilken aktör som bör erbjuda programvaran.

Spelinspektionen bör genomföra uppdraget i samverkan med Folkhälsomyndigheten. Vi vill också understryka vikten av att sådan programvara är tänkt att fungera som ett komplement och inte ett alternativ till Spelpaus.se.

1.8.4 Spelinspektionen bör utveckla sin vägledning till spelbranschen

Många spelföretag vill ha mer vägledning och dialog med Spelinspektionen. Med tanke på det stora antal företag som har fått licens i Sverige bedömer vi att Spelinspektionen inte har utrymme att föra en utförlig dialog med enskilda företag. Däremot anser vi att Spelinspektionen bör utveckla sina metoder för att ge vägledning till spelbranschen som helhet.

Att Spelinspektionen under 2020 har börjat publicera rättsliga ställningstaganden på sin webbplats är ett bra exempel på hur myndigheten kan vägleda branschen i viktiga frågor.

1.8.5 IMY bör ta ställning till om den behöver inleda tillsyn över spelföretagen

Spelföretagen hanterar en stor mängd personuppgifter, inklusive känsliga sådana. Dessutom är spellagens bestämmelser om personuppgiftsbehandling allmänt hållna. Statskontoret bedömer att det ökar risken för att spelföretagen feltolkar eller missbrukar reglerna. Statskontoret kan också konstatera att Spelinspektionen har sett tecken på att vissa spelföretag använder personuppgifter i Spelpaus.se på ett sätt som kan vara olagligt.

Vi rekommenderar därför att den ansvariga tillsynsmyndigheten för integritetsskydd, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), tar ställning till om den behöver inleda tillsyn över spelföretagens personuppgiftsbehandling. Det kan till exempel ske inom ramen för myndighetens verksamhetsplanering eller när den tar fram sin tillsynsplan. Tillsynen skulle kunna ge underlag för att framöver bedöma hur omregleringen har påverkat den enskildes integritet.

2 Spelmarknadens utveckling

Statskontorets iakttagelser

- Den svenska spelmarknaden omsatte 27,3 miljarder kronor 2020. Omsättningen hos spelföretagen med svensk licens var 24,7 miljarder kronor. Svenskarna spelade för uppskattningsvis 2,6 miljarder kronor hos företag utan svensk licens.
- Omsättningen bland företag med svensk licens är sammantaget på samma nivå 2020 som 2019. Omsättningen inom kommersiellt onlinespel och vadhållning har ökat, men pandemin har inneburit lägre omsättning för flera spelformer som bygger på att spelaren är fysiskt närvarande.
- Svenskarna spelar för allt mer pengar inom kommersiellt onlinespel och vadhållning efter omregleringen. En liknande trend fanns även före omregleringen.
- Vi ser inga tecken på att omregleringen tydligt har påverkat hur stor andel av svenskarna som spelar om pengar. Under det senaste året har 56 procent av svenskarna spelat om pengar. Motsvarande andel var 58 procent 2018. Andelen som spelar om pengar har sakta sjunkit under 2000-talet.

Före omregleringen hade bara staten, hästsporten och allmännyttiga organisationer tillstånd att bedriva spel i Sverige. Efter omregleringen har även ett stort antal kommersiella spelföretag fått licens i Sverige. I detta kapitel redovisar vi hur spelmarknaden som sådan har utvecklats efter omregleringen. Vi har undersökt bland annat hur omsättningen, konkurrensförhållanden, svenskarnas spelvanor samt spelservice och sysselsättning har utvecklats.

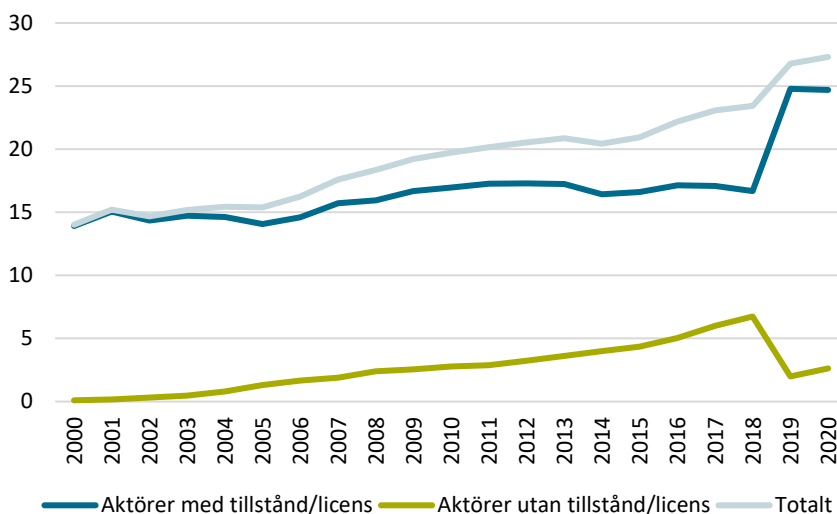
2.1 Spelmarknadens omsättning

Storleken på den svenska spelmarknaden kan beskrivas genom spelföretagens sammanlagda omsättning i Sverige. Vi redovisar här omsättningen efter att spelföretagen har betalat ut vinster till spelarna. Omsättningen är därför också ett mått på hur mycket pengar spelarna har förlorat på spel.

2.1.1 Spelmarknaden omsatte 27,3 miljarder kronor 2020

Spelföretagen med licens i Sverige omsatte omkring 24,7 miljarder kronor under 2020. Företaget H2 Gambling Capital har på uppdrag av Spelinspektionen uppskattat att omsättningen från svenska spelare som spelar hos företag utan svensk licens var omkring 2,6 miljarder kronor 2020. Det innebär att den svenska spelmarknaden omsatte 27,3 miljarder kronor 2020, om man räknar in spel både hos företag med och utan svensk licens.

Figur 2. Omsättningen på den svenska spelmarknaden 2000–2020 (miljarder kronor).



Källa: Spelinspektionen och H2 Gambling Capital.

Kommentar: I samband med omregleringen fick ett stort antal spelföretag licens i Sverige, som tidigare hade verkat i Sverige utan tillstånd. Att omsättningen på den reglerade spelmarknaden

ökade kraftigt mellan 2018 och 2019 beror troligen på en underskattning av hur stort spelandet var hos dessa aktörer före omregleringen.

2.1.2 Omsättningen bland företag med svensk licens är oförändrad

Omsättningen bland företagen med svensk licens 2020 var omkring 24,7 miljarder kronor. Det är i nivå med 2019, då spelföretagen med svensk licens omsatte 24,8 miljarder.

Tabell 1. Omsättning bland spelföretag med svensk licens, uppdelat på spelformer (miljarder kronor).

	2019 (miljarder)	2020 (miljarder)	Förändring (procent)
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	14,02	15,16	+ 8 %
Statligt lotteri och värdeautomater	5,91	5,44	- 8 %
Statligt kasinospel (Casino Cosmopol)	0,98	0,20	- 80 %
Rikslotterier	3,41	3,55	+ 4 %
Hallbingo	0,23	0,18	- 22 %
Landbaserat kommersiellt spel (restaurangkasino)	0,23	0,17	- 27 %
Summa	24,78	24,69	0 %

Källa: Spelinspektionen.

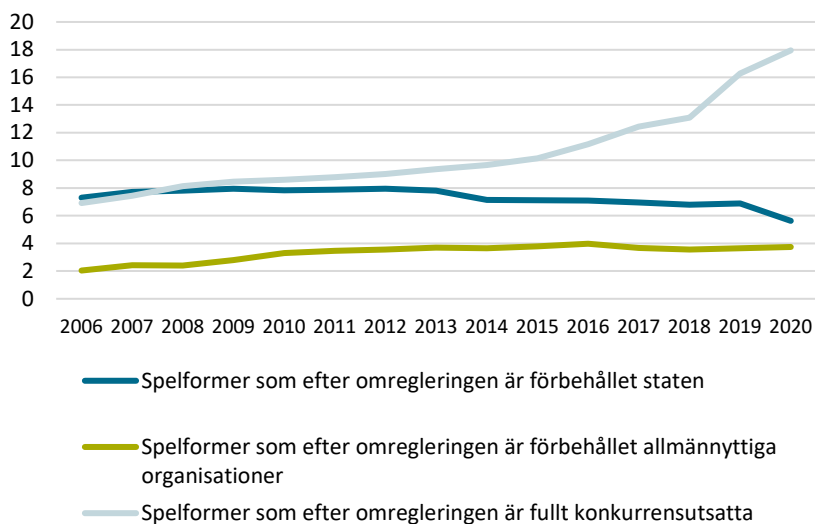
Kommentar: Casino Cosmopol var stängt på grund av pandemin från och med 29 mars 2020.

2.1.3 Kommersiellt onlinespel och vadhållning har ökat

Spelandet hos spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning har ökat med omkring 8 procent, från 14 miljarder 2019 till 15,1 miljarder kronor under 2020.

Det följer en trend som fanns även före omregleringen. Att spelmarknaden har växt de senaste tio–femton åren beror till stor del på att kommersiellt onlinespel och vadhållning har ökat. Spelandet på de spelformer som är förbehållna staten och allmännyttiga organisationer har däremot utvecklats svagt (figur 3). Se även figur 1 på sidan 11 för en beskrivning av vilka licensformer och spelformer som ryms inom respektive delmarknad.

Figur 3. Omsättningen per delmarknad (miljarder kronor).



Källa: Spelinspektionen.

Kommentar: Uppgifterna om omsättningen hos spelföretag utan tillstånd före omregleringen och spelföretag utan svensk licens efter omregleringen bygger på uppskattningar. Vi bedömer att uppskattningarna av omsättningen hos aktörer utan tillstånd före omreglering var för låga. Därför ser ökningen på den konkurrensutsatta delmarknaden mellan 2018 och 2019 troligen större ut än den faktiskt var.

Samtidigt är 2020 ett svårbedömt år. Under en del av våren/försommaren var i princip all idrott nedstängd på grund av pandemin. Men omsättningen inom spelformerna kommersiellt onlinespel och vadhållning var förhållandevis stabil, med tanke på att möjligheterna att ägna sig åt vadhållning på idrott var små. Förklaringen till detta är troligen att intresset för onlinekasino och spel på hästar ökade när idrotten låg nere.⁶

2.1.4 Pandemin har påverkat spel som kräver att spelaren är fysisk närvarande

Omsättningen på flera spelformer som kräver att spelaren är fysiskt närvarande har minskat till följd av pandemin:

⁶ Svenska Spel (2020). *Stabil spelmarknad även i pandemitider*. Se även ATG (2020). *Delårsrapport Q2 2020*.

- Omsättningen på Casino Cosmopol, som har varit stängt stora delar av året, har minskat med 80 procent, från 975 miljoner under 2019 till 196 miljoner kronor under 2020.
- Omsättningen inom spelformerna statliga lotterier och värdeautomat-spel var 2020 omkring 5,4 miljarder, att jämföra med 5,9 miljarder under 2019.
- Landbaserat kommersiellt spel (bland annat restaurangkasino) omsatte knappt 170 miljoner kronor 2020, ett tapp på omkring 60 miljoner kronor jämfört med 2019.

Omsättningen har även minskat för den landbaserade bingon (se även kap 5).

2.1.5 Svenskarna spelar mer hos företag utan svensk licens

I samband med omregleringen minskade svenskarnas spelande hos spelföretag utan tillstånd/licens i Sverige betydligt. Det var också ett av huvudsyftena med omregleringen. Men under 2020 har omsättningen från svenskarnas spelande hos företag utan svensk licens ökat, från omkring 2 miljarder till omkring 2,6 miljarder, även om dessa uppgifter är något osäkra. I kapitel 3 analyserar vi kanaliseringen och det olicensierade spelandet⁷ djupare.

2.2 Konkurrensförhållandena på spelmarknaden

I februari 2021 fanns det 100 spelföretag med licens i Sverige, inte inräknat allmännyttiga organisationer. Av dem hade 26 licens för landbaserat kommersiellt spel, 2 för statligt spel och 2 för spel på fartyg i internationell trafik.

⁷ Med olicensierat spelande avser vi svenskarnas spelande hos företag utan svensk licens.

Det fanns 70 företag som hade licens för vadhållning och/eller kommersiellt onlinespel. Före omregleringen var det bara Svenska Spel och ATG som hade tillstånd som (delvis) gällde dessa spelformer.

Antalet spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning har varit stabilt under 2020. Spelinspektionen har beviljat åtta nya företag licenser under 2020, men åtta företag har också återkallat sin licens.

2.2.1 Många små företag inom kommersiellt onlinespel

Copenhagen Economics har i en rapport på uppdrag av Branschföreningen för onlinespel, BOS, bedömt att fyra spelföretag står för omkring 70 procent av vadslagningen på idrott på den reglerade svenska spelmarknaden.⁸

I jämförelse är marknaden för kommersiellt onlinespel mer uppdelad. Enligt en undersökning av Svenska Spel stod de fyra största företagen inom nätkasino för knappt 50 procent av omsättningen under tredje kvartalet 2020. Svenska Spel konstaterar också att det sker en successiv konsolidering av denna marknad, där de minsta spelföretagen tappar marknadsandelar.⁹

2.2.2 Hårdare konkurrens inom flera spelformer

Vi ser även tecken på att konkurrensen hårdnar för flera spelformer. Ett tydligt exempel är att flera företag med licens för vadhållning erbjuder vadhållning på lotterier (så kallade skuggspel). Skuggspel innebär att företagen gör det möjligt att slå vad på utfallet i lotterier som andra aktörer ordnar. Dessa skuggspel konkurrerar i praktiken med traditionella lotterier, framför allt de större lotterier som Svenska Spel anordnar. Spelinspektionen har i två fall ingripit mot företag som erbjuder

⁸ Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market.*

⁹ Svenska Spel (2020). *Stabil spelmarknad även i pandemitider.*

vadhållning på lotterier på ett sätt som strider mot spellagen. Men det är inte olagligt att erbjuda vadhållning på lotterier i andra länder.¹⁰

H2 Gambling Capital bedömde i en rapport på uppdrag från Svenska Spel att det 2019 fanns sju företag med licens i Sverige som erbjöd vadhållning på lotterier, med en sammanlagd omsättning på 35 miljoner kronor. H2 Gambling Capital konstaterar att vadhållning på lotterier med denna omsättning inte är ett betydande hot mot traditionella lotterier, men att det kan förändras om större företag med licens för vadhållning börjar erbjuda denna typ av spel.¹¹

Vi noterar även att flera spelföretag efter omregleringen erbjuder spel på hästar, en marknad som ATG tidigare har haft monopol på. Men andra spelföretag har haft svårt att konkurrera med ATG om spel på svensk hästsport, vilket bland annat lett till att Svenska Spel under 2020 börjat erbjuda spel på fransk hästsport.

Även konkurrensen mellan restaurangkasinon och statliga kasinon kan komma att bli skarpare. Svenska Spel framhåller att gränserna för insatser på flera spel på restaurangkasinon har blivit högre än före omregleringen, vilket har lett till att flera restauranger gör större satsningar på att erbjuda denna typ av spel.¹² Regeringen bedömde i propositionen att restaurangkasinon skiljer sig i väsentlig mån från statliga kasinon, bland annat för att det på restaurangkasinon är tillåtet med förhållandevis låga insatser och vinster.¹³ Därför är också restaurangkasinona i dag undantagna från flera krav som gäller statliga kasinon, till exempel krav på registrering av spelare och vissa krav kring åtgärder mot penningtvätt.

¹⁰ Med tillstånd från det företag som ordnar lotteriet är det även tillåtet att ordna vadhållning på svenska lotterier.

¹¹ H2 Gambling Capital (2020). *Swedish Lottery Betting Market. Market review.*

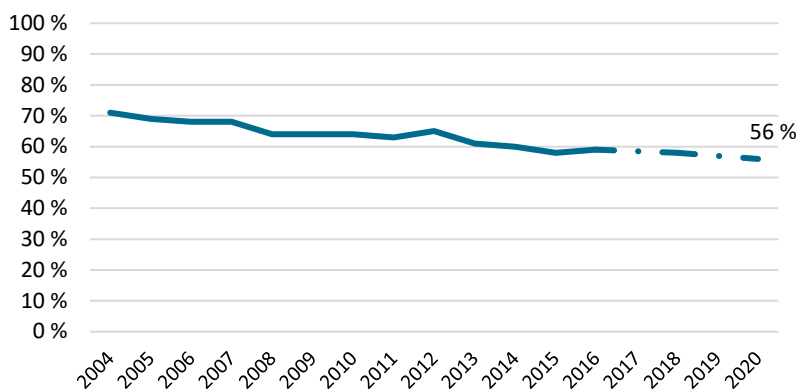
¹² Svenska Spel (2020). *Få koll på spelandets svarta hål!*

¹³ Proposition 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*, s. 127.

2.3 Svenskarnas spelvanor

Den nationella folkhälsoenkäten¹⁴ från 2020 visar att 56 procent av svenskarna hade spelat om pengar under det senaste året.¹⁵ Under 2018 var motsvarande andel 58 procent. Det tyder på att omregleringen inte har haft någon avgörande betydelse för hur stor andel av svenskarna som spelar om pengar någon gång under ett år. Undersökningen tyder snarare på att den trend vi sett under 2000-talet fortsätter, där andelen som spelar om pengar långsamt minskar.¹⁶

Figur 4. Andel av befolkningen som har spelat om pengar 2004–2020 (procent).



Källa: Nationella folkhälsoenkäten, Folkhälsomyndigheten

Kommentar: Den nationella folkhälsoenkäten genomfördes årligen till och med 2016, därefter vartannat år.

Inte heller när vi bryter ner svaren efter ålder, kön och utbildningsnivå ser vi tecken på att omregleringen har haft en betydande påverkan på andelen som spelar:

¹⁴ Nationella folkhälsoenkäten är en befolkningsundersökning som Folkhälsomyndigheten gör. Se bilaga 2 för ytterligare information om enkäten.

¹⁵ Enligt Spelinspektionens undersökning Allmänheten om spel 2020 har 66 procent spelat om pengar det senaste året. Men den nationella folkhälsoenkäten har ett betydligt större urval (se bilaga), därför redovisar vi denna undersökning här.

¹⁶ Omsättningen på spelmarknaden har dock ökat över tid. Se avsnitt 2.1.

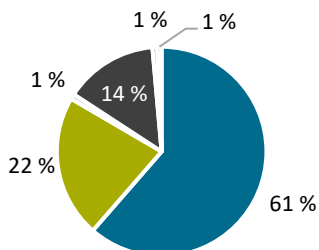
- Det är en större andel män än kvinnor som har spelat om pengar det senaste året, 60 mot 52 procent. En liknande skillnad fanns även före omregleringen.
- Andelen som har spelat stiger med åldern. Men vi ser ingen tydlig förändring i någon åldersgrupp när det gäller spelet jämfört med före omregleringen.
- Det är mindre vanligt att personer med eftergymnasial utbildning (53 procent) spelar än personer med förgymnasial (65 procent) eller gymnasial (67 procent) utbildning spelar.¹⁷ Också här är förändringarna små jämfört med 2018.

2.3.1 Kommersiellt onlinespel och vadhållning står för över 60 procent av omsättningen

Omsättningen är högst på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Denna del av marknaden består huvudsakligen av vadhållning (på framför allt idrott och hästar) och kommersiellt onlinespel (bland annat kasinospel och poker på nätet). Kommersiellt onlinespel och vadhållning står för 61 procent av omsättningen på den reglerade svenska spelmarknaden. Det är en ökning jämfört med 2019, då dessa spel stod för 56 procent av omsättningen.

¹⁷ Nedbrytningarna på utbildningsnivå avser personer över 25 år.

Figur 5. Svenskarnas spelande hos spelföretag med licens i Sverige 2020, fördelat per licensform (procent)



- Kommersiellt onlinespel (som onlinekasino) och vadhållning: 61 %
- Statligt lotteri och värdeautomatspel: 22 %
- Statligt kasinospel (Casino Cosmopol): 1 %
- Rikslotterier (15 %)
- Hallbingo (1 %)
- Landbaserat kommersiellt spel (som restaurangkasino): 1 %

Källa: Spelinspektionen.

Den största minskningen står statligt kasinospel för, som minskat från 4 till 1 procent av den totala omsättningen. Det beror på att Casino Cosmopol har varit stängt under stora delar av året till följd av pandemin.¹⁸

Det saknas i dag uppgifter om hur omsättningen fördelar sig mellan enskilda spelformer. Det går därför inte att beskriva hur omsättningen fördelar sig mellan olika spelformer i kategorin kommersiellt onlinespel och vadhållning. Spelmarknadsutredningen har lämnat förslag på en ny lag som utvidgar Spelinspektionens möjligheter att begära in uppgifter från spelföretagen på den svenska marknaden.¹⁹ En sådan förändring skulle göra det möjligt att följa omsättningen för enskilda spelformer.

¹⁸ Svenska Spel har även under 2020 fattat beslut om att permanent stänga kasinoverksamheten i Sundsvall.

¹⁹ SOU 2020:77. *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden.*

2.3.2 Lotterier och nummerspel är vanligast

Av dem som har spelat det senaste året har omkring 82 procent spelat på lotterier och nummerspel (till exempel Keno och Lotto).²⁰ Samma undersökning visar även att av de som har spelat det senaste året har

- 37 procent spelat på hästar
- 24 procent spelar på sportspel eller annan vadhållning
- 18 procent spelat bingo
- 6 procent spelat på spelautomater eller kasinospel
- 5 procent spelat poker.

2.3.3 Vuxna svenskar förlorar i genomsnitt 3 300 kronor per år

Under 2020 förlorade svenskarna som var minst 18 år i genomsnitt drygt 3 300 kronor på spel om pengar.²¹ Det är ungefär lika mycket som 2019.

Spelandet är inte jämnt fördelat i befolkningen. En mindre andel av spelarna står troligen för en stor andel av förlusterna. Bland företagen med licens för kommersiellt onlinespel eller vadhållning är medianen att omkring två tredjedelar av omsättningen kommer från fem procent av deras kunder. Det visar spelföretagens halvårsvisa rapporter till Spelinspektionen.²²

²⁰ Enligt Folkhälsomyndighetens enkätundersökning spel om hälsa och pengar i spåren av Covid-19.

²¹ Om man lägger ihop spelandet hos företag med och utan svensk licens.

²² För första halvåret 2020 är medianen bland företagen att 69,3 procent av den totala nettoomsättningen kommer från de 5 procent av spelarna som har högst nettoomsättning. Det finns vissa skillnader i hur spelföretagen har gått till väga för att räkna ut denna uppgift som gör att svaren bör tolkas med viss försiktighet. Spelinspektionen har gått ut med en instruktion till licenshavarna om hur de ska göra uträkningen framöver.

2.4 Kundnöjdhet och anseende

Spelbranschens kunder har blivit mer nöjda. Det visar undersökningar som Svenskt Kvalitetsindex (SKI) respektive Konsumentverket har gjort.

SKI har genomfört sin undersökning gjort på uppdrag av Spelbranschens riksorganisation, Sper. Under 2017 och 2018 låg kundnöjdheten i denna mätning på 56. Under 2020 har betyget stigit till 64 på samma skala.²³ Försäkringsbranschen har i jämförelse en kundnöjdhet på 71 och bankerna 66, enligt samma mätning.²⁴

Även Konsumentmarknadsundersökningen som Konsumentverket genomför visar att spelarna är något mer nöjda med sina erfarenheter av spelmarknaden 2020 än de var 2018, men att det fortfarande är den marknad i undersökningen som kunderna är minst nöjda med.²⁵

2.5 Spelservice och sysselsättning

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att följa upp omregleringens konsekvenser för sysselsättningen och servicen i olika delar av landet.

2.5.1 Antalet spelombud har minskat

Det finns 2020 omkring 2 270 spelombud i Sverige. Det är en minskning jämfört med 2018, då det fanns omkring 2 500 spelombud.

Ett spelombud tillhandahåller speltjänster på uppdrag av ett spelföretag. Det är bara Svenska Spel och ATG som har spelombud, men alla spelföretag med licens får ha det. Både Svenska Spel och ATG har färre spelombud 2020 än de hade före omregleringen:

²³ Undersökningen bygger på svar på ett antal frågor i en webbpanel, som har vägts ihop till ett index med en skala 0–100. SKI anger i sin undersökning att ett betyg på 60–75 betyder att kunderna är nöjda.

²⁴ SKI (2020). *Svenska spelbranschen 2020. Sammanfattning*.

²⁵ Enligt underlag som Konsumentverket har skickat till Statskontoret. Uppgifterna kommer från Konsumentmarknadsundersökningen 2018 och 2020 och gäller konsumentmarknadsindex innan köp (KMI-IK).

- Svenska Spel hade vid slutet av 2020 totalt 2 184 spelombud, att jämföra med 2 267 ombud år 2018.
- ATG hade knappt 1 500 spelombud 2020, att jämföra med närmare 2 000 ombud år 2018.²⁶

De flesta spelombud har avtal med både Svenska Spel och ATG. Bland Svenska Spels ombud finns både butiker som säljer sportspel (som Stryktipset och Oddset) och restauranger och bingohallar som har värdeautomater. Vid sidan av spelombuden har Svenska Spel även närmare 3 000 lottombud, som kan sälja bland annat Triss och Lotto.

Bland Svenska Spels ombud låg 190 stycken i glesbygd 2020. Det är en liten minskning – under 2018 och 2019 var motsvarande antal 200. Samtidigt är den andel av spelombuden som finns i glesbygd i stort sett oförändrad mellan 2018 och 2020.

Fram till omregleringen hade Svenska Spel i uppdrag av ägaren (staten) att sträva efter att ha en väl utbyggd service i både städer och i glesbygden. Dessa uppdrag upphörde efter omregleringen.

2.5.2 Spelföretagen hade åtminstone 4 200 varaktigt anställda år 2020

Spelföretagen med svensk licens har åtminstone 4 200 varaktigt anställda i Sverige år 2020. Det visar vår enkät till spelföretag som är med i branschorganisationerna Sper och BOS.²⁷

Det är i linje med de svar vi tidigare har redovisat, som visar att spelföretagen i Sper och BOS hade åtminstone 4 200 varaktiga anställda både 2018 och 2019. Det tyder på att omregleringen inte har haft någon stor påverkan på sysselsättningen.

²⁶ Enligt uppgifter från Spelinspektionen och Svenska Spel.

²⁷ Vi har fått svar från 17 av 27 spelföretag som är medlemmar i Sper och/eller BOS. Det innebär att vi har fått svar från många av de större spelföretagen med licens i Sverige, men antalet varaktigt anställda är troligen fler än 4 200. Se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av enkäten.

Under 2020 påverkade även pandemin sysselsättningen. Till exempel var 720 personer vid utgången av 2020 korttidspermitterade från sina arbeten på Casino Cosmopol.²⁸

²⁸ Svenska Spel (2021). *Bokslutskommuniké 2020*.

3 Kanaliseringen på spelmarknaden

Statskontorets iakttagelser

- Den så kallade kanaliseringsgraden var uppskattningsvis omkring 85 procent under 2020. Det innebär att runt 15 procent av svenskarnas spelande inom kommersiellt onlinespel och vadhållning skedde hos företag utan svensk licens.
- Kanaliseringsgraden är betydligt högre än före omregleringen, då den troligen var lägre än 50 procent. Men kanaliseringsgraden har sjunkit jämfört med 2019, då den uppskattningsvis var i genomsnitt 88 procent.
- Statskontoret bedömer att det kommer att krävas ytterligare åtgärder för att uppnå en högre kanaliseringsgrad.

Ett centralt motiv för att omreglera spelmarknaden var att staten skulle få kontroll över en större andel av svenskarnas spelande. En större kontroll ökar statens möjligheter att nå andra delar av målet inom spelområdet, till exempel när det gäller konsumentskyddet, brottsligheten och intäkterna till staten och föreningslivet.

I detta kapitel redovisar vi därför hur stor del av svenskarnas spelande som sker hos spelföretag med licens i Sverige – det som kallas för kanalisering. Vi har beräknat dels *hur stor del av det totala spelandet* på spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens, dels hur hög *kanaliseringsgraden* är. Kanaliseringsgraden visar hur stor del av spelandet på den konkurrensutsatta delmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige.

I vår förra delrapport såg vi att kanaliseringsgraden var uppskattningsvis 88 procent i genomsnitt under 2019. Vi såg samtidigt att det är bekymmersamt att uppgifterna är osäkra om omfattningen av det olicensierade spelandet. Vi ansåg därför att Spelinspektionen borde vidareutveckla

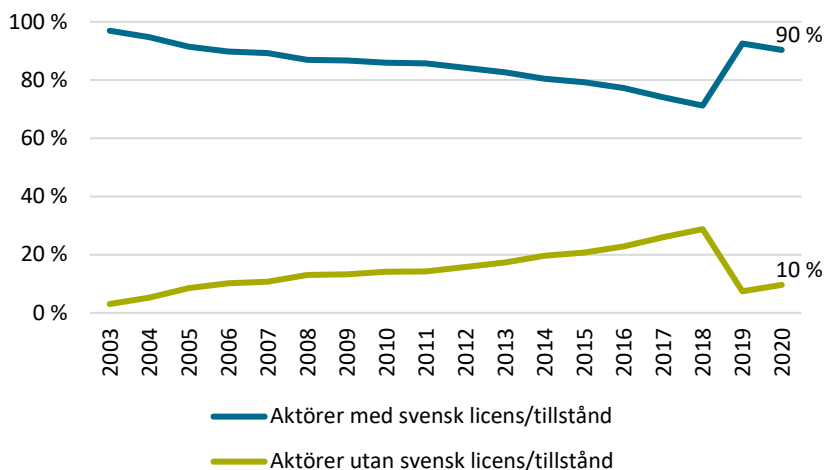
metoden för att beräkna kanaliseringsgraden. Myndigheten har för avsikt att genomföra en enkätundersökning om spelandet hos företag utan svensk licens.

3.1 Andel av det totala spelandet som skedde hos spelföretag med svensk licens

Under 2020 skedde omkring 90 procent av svenskarnas spelande hos aktörer som har licens i Sverige. Det är en tydlig förbättring jämfört med före omregleringen. Under 2018, det sista året före omregleringen, skedde omkring 70 procent av spelandet hos företag med tillstånd i Sverige.

Andelen av det totala spelandet som sker hos företag med licens i Sverige har minskat under 2020 jämfört med 2019. Det beror både på att det olicensierade spelandet har ökat och på att pandemin har lett till ett minskat spelande på flera spelformer som kräver att spelarna är fysisk närvarande. Det spelande som kräver fysisk närvaro sker i mycket hög grad hos spelföretag med licens. Det minskade spelandet på bland annat Casino Cosmopol och värdeautomater under 2020 har därför medfört att en större andel av det totala spelandet skedde hos spelföretag utan svensk licens.

Figur 6. Andel av det totala spelandet i Sverige som sker hos spelföretag med respektive utan svensk licens/tillstånd, 2003–2020 (procent).



Källa: Uppgifterna kommer från Spelinspektionen.

3.2 Kanaliseringsgraden

På den *konkurrensutsatta delen av spelmarknaden* ser vi att uppskattningsvis 85 procent av spelandet sker hos företag med licens i Sverige. Detta mått är den så kallade *kanaliseringsgraden* på den svenska spelmarknaden.

Den konkurrensutsatta delmarknaden består framför allt av kommersiellt onlinespel och vadhållning. En kanaliseringsgrad på 85 procent innebär därmed att omkring 15 procent av spelandet inom kommersiellt onlinespel och vadhållning sker hos aktörer utan svensk licens.

3.2.1 Kanaliseringsgraden är lägre än förväntat

Kanaliseringsgraden före omregleringen låg troligen under 50 procent. Att 85 procent av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delmarknaden sker hos företag med licens är därför en betydande förbättring.

Samtidigt är kanaliseringsgraden lägre än vad regeringen förväntade sig. Regeringen bedömde före omregleringen att kanaliseringsgraden kommer kunna bli minst 90 procent.²⁹

Statskontoret bedömer att det kommer att krävas ytterligare åtgärder för att nå en kanaliseringsgrad på 90 procent. Både regeringen och Spelinspektionen arbetar med frågor som Statskontoret bedömer kan bidra till en högre kanaliseringsgrad:

- Spelmarknadsutredningen har föreslagit att i spellagen införa ett krav på tillstånd för att tillhandahålla spelprogramvara och ett uttryckligt förbud mot att främja olovligt spel. Statskontoret pekade i förra årets rapport på att detta var åtgärder som utredningen kunde överväga för att motverka olovligt spel. Regeringen har remitterat dessa förslag.
- Regeringen har även tillsatt en ny utredning med uppdrag att stärka arbetet mot olicensierat spel.
- Spelinspektionen har verktyg mot olovligt spel som myndigheten ännu inte har använt. Men myndigheten uppger i samtal med oss att

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

de planerar att pröva betalningsblockering under 2021 (se även kapitel 8).

3.2.2 Kanaliseringsgraden är lägre än 2019

Kanaliseringsgraden har sjunkit jämfört med 2019, då den var uppskattningsvis 88 procent i genomsnitt under året.

Eftersom beräkningen av kanaliseringsgraden delvis bygger på uppskattningar bör man vara försiktig i tolkningen av både exakta uppgifter och trender. Men det finns flera möjliga förklaringar till att kanaliseringsgraden var högre 2019 än 2020:

- Alla större företag som riktade sig mot den svenska marknaden ansökte om och fick licens i samband med omregleringen. Det innebär att de tog med sig sina kunder in i det svenska licenssystemet.
- Spelföretagen på den reglerade marknaden ägnade sig åt omfattande marknadsföring i samband med omregleringen (se kapitel 6).
- För de spelare som sökte bonusar fanns inledningsvis goda möjligheter på den reglerade marknaden.³⁰

Branschorganisationen BOS framhåller i en intervju att kanaliseringsgraden under inledningen av 2019 troligen var mycket hög. Att kanaliseringsgraden har sjunkit därefter kan avspegla att en del svenska spelare därefter har sökt sig till spelföretag utan svensk licens.³¹

³⁰ Spellagen anger att ett spelföretag med svensk licens endast får erbjuda eller lämna bonus vid det första speltillfället för varje spelare. Med ett sjuttioal företag med licens för kommersiellt onlinespel eller vadhållning finns det därför inledningsvis många bonusmöjligheter för en ny spelare som är beredd att registrera sig på många spelsajter, men för den som spelar mycket kan möjligheterna att få bonus ta slut. Vi saknar kunskap om hur viktiga bonusar i praktiken är för spelare, men vi har indikationer på att många personer med spelproblem har många spelkonton. Se även kapitel 6.

³¹ Se även kapitel 6, där vi tar upp att en del av som är avstängda genom Spelpaus.se spelar hos företag som inte har svensk licens.

3.2.3 Vi ser ännu inga effekter av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna

Regeringen införde i juni 2020 tillfälliga spelansvarsåtgärder, som branschorganisationerna Sper och BOS befarade skulle minska kanaliseringsgraden.³² I en analys av konsekvenserna framhåller också Ramboll (i en analys på uppdrag av Sper) att det finns indikationer under 2020 på att spelföretagen upplever en ökad rörlighet bland kunderna, till följd av insättnings- och förlustgränserna.³³

Men kanaliseringsgraden har ändå, enligt de underlag vi har, varit stabil under 2020. Vi ser inga stora skillnader mellan första och fjärde kvartalet. Vi kommer också att följa utvecklingen av kanaliseringsgraden även under 2021, till vår slutrapport som vi ska publicera under våren 2022.

3.2.4 Kanaliseringsgraden är en uppskattning

Att kanaliseringsgraden är 85 procent är en uppskattning som bör tolkas med en viss försiktighet. Det finns tillförlitliga uppgifter om spelet hos företag med svensk licens, men inga exakta siffror på hur stora summor svenskarna spelar för hos företag utan svensk licens. Vi utgår från de uppgifter som Spelinspektionen köper från företaget H2 Gambling Capital. Dessa uppgifter är uppskattningar.

Företaget Copenhagen Economics (CE) har på uppdrag av BOS också gjort en uppskattning av kanaliseringsgraden. De uppskattade att kanaliseringsgraden var 81–85 procent i januari 2020, vilket i stora drag överensstämmer med den uppskattning vi gör utifrån Spelinspektionens underlag.³⁴

³² BOS (2020). *Svar på remiss Fi2020/01934/OU, Stärkt spelarskydd till följd av sjukdomen covid-19*; Sper (2020). *Remissvar: Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19*.

³³ Ramboll (2020). *Konsekvensutredning tillfälliga spelansvarsåtgärder*.

³⁴ Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*. Det finns skillnader i både definitioner och metoder mellan CE och de beräkningar vi gör utifrån Spelinspektionens underlag. En tydlig skillnad är att CE:s definition av kanaliseringsgraden tar sikte på onlinespel, medan Spelinspektionen och

3.2.5 Kanaliseringsgraden gäller omsättning, inte antal spelare

Att kanaliseringsgraden uppskattningsvis är 85 procent innebär inte att 15 procent av de svenska spelarna på den konkurrensutsatta delmarknaden spelar hos företag utan svensk licens. Utifrån samtal med Spelinspektionen och spelbranschen bedömer Statskontoret att det troligen handlar om en mindre grupp spelare som vanligen spelar för större summor än den genomsnittliga spelaren.

3.2.6 Kanaliseringen är lägst inom onlinekasino

Statskontoret framhöll i förra delrapporten att kanaliseringen varierar mellan olika spelformer. Vi bedömde då utifrån samtal med bland annat spelbranschen att kanaliseringen på onlinekasino kan vara så låg som 75 procent.

Copenhagen Economics har därefter i den rapport de tagit fram på uppdrag av BOS gjort mer detaljerade uppskattningar av kanaliseringen för olika spelformer. De bedömer att kanaliseringen i januari 2020 var lägst inom onlinekasino, där 72–78 procent av det spelandet skedde hos företag med licens.

CE bedömde även att kanaliseringen för vadhållning på sport online var 80–85 procent. För övriga konkurrensutsatta spelformer bedömer CE att kanaliseringen är närmare 100 procent. I detta ingår spel på hästar på internet och vadhållning som kräver fysisk närvaro (som vadhållning i butik och spel på hästar på travbanor).

3.3 Förklaringar till det olicensierade spelandet

I vår förra delrapport konstaterade vi att det är lätt att börja spela hos spelföretag som inte har svensk licens. Vi noterade också att de är utformade på liknande sätt och erbjuder liknande typer av spel som företag med svensk licens.

Statskontoret utgår från hela den konkurrensutsatta delmarknaden, vilket innefattar även spelformer som kräver fysisk närvaro, som vadhållning i spelbutiker, spel på travbanor och restaurangkasinon. Kanaliseringen för dessa spelformer är överlag hög.

Denna bedömning har inte förändrats. Det finns fortfarande spelsajter utanför den reglerade marknaden som på flera sätt liknar de sajter som drivs av företag med svensk licens. Hur många sidor som aktivt riktar sig mot Sverige utan licens är svårt att säga, men Spelinspektionen har meddelat verksamhetsförbud mot 23 företag med ett hundratal spelsidor. I några fall har verksamhetsförbudet fått effekt, men 19 av företagen är fortfarande verksamma – i de flesta fall från Curaçao.

Spelinspektionens enkätundersökning Allmänheten om spel visar samtidigt att 95 procent av de tillfrågade spelarna inte vet hur man ser om ett spelföretag eller en spelsajt har svensk licens.

3.3.1 Det är enkelt att hitta till spelföretag utan svensk licens

Det är fortfarande enkelt att hitta till sajter som drivs av spelföretag utan svensk licens. Det finns till exempel ett stort antal webbplatser vars affärsidé är att jämföra och länka till sådana sajter. De upplyser om bland annat bonuserbudanden och betalningslösningar och bidrar troligen till att sänka trösklarna för att börja spela olicensierat. Detta gäller framför allt inom onlinekasino. Copenhagen Economics framhåller i sin analys av kanaliseringen att det inte är lika enkelt att hitta spelföretag utan svensk licens som aktivt erbjuder vadhållning till svenska spelare.³⁵

Spelmarknadsutredningen har föreslagit att införa ett uttryckligt förbud i spellagen mot att främja spel utan svensk licens. Syftet är att ge Spelinspektionen ett tydligare mandat att agera mot bland annat marknadsföring av spel.

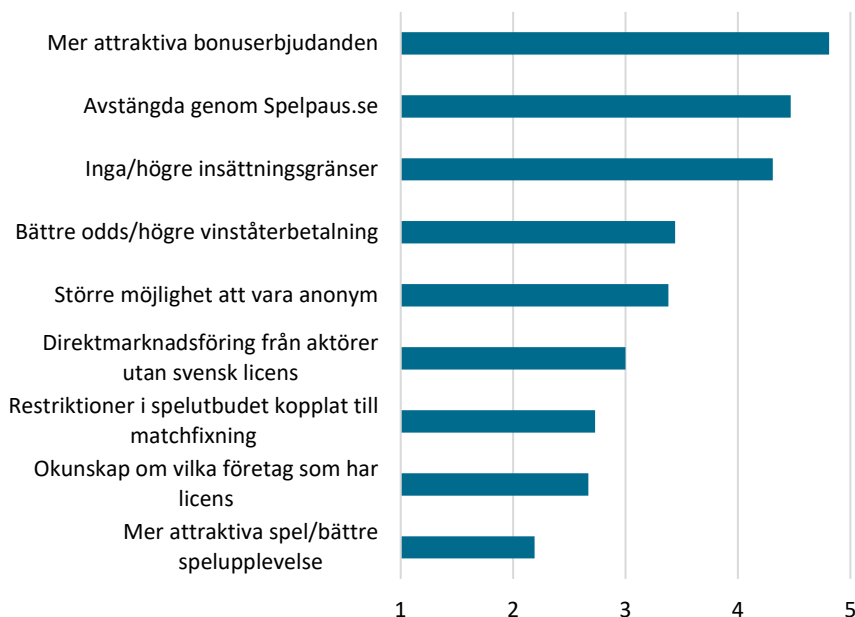
3.3.2 Bonuserbudanden kan spela in

Men att det finns ett utbud av sajter från spelföretag utan svensk licens som är enkla att hitta fram till räcker inte för att förklara det olicensierade spelandet. Vi måste också ta hänsyn till varför spelare söker sig till dessa sajter.

³⁵ Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market.*

De spelföretag som har besvarat vår enkät uppfattar att bonusregleringen har mycket stor betydelse för att spelare väljer att spela på sajter som drivs av företag utan svensk licens.³⁶

Figur 7. Spelföretagens bedömning av hur stor betydelse olika skäl har för att spelare väljer företag som saknar svensk licens.



Källa: Statskontorets enkät till spelföretag 2020. Redovisningen avser medelvärden för de spelföretag som har svarat, på en skala 1 (ingen betydelse) till 5 (mycket stor betydelse).

Även en enkät som Copenhagen Economics har genomfört till spelare tyder på att bonusar har betydelse. Svaren visar att bonusar är viktigast för de som spelar eller skulle överväga att spela onlinekasino utan svensk

³⁶ Vi ställde frågan: Enligt er bedömning, hur stor betydelse har följande skäl för att spelare väljer sajter utan svensk licens? På en femgradig skala, där fem är mycket stor betydelse, var spelföretagens svar i medel 4,81 för alternativet “mer attraktiva bonuserbjudanden”.

licens. Nästan sex av tio bland de som har svarat anger att bonusar bidrar i stor eller mycket stor utsträckning.³⁷

Svaren i Copenhagen Economics undersökning avser inte bara personer som faktiskt har spelat olicensierat, utan även personer som uppger att de skulle överväga att göra det. Men för de som inte har spelat olicensierat är det en hypotetisk situation, vilket gör svaren något mer svårtolkade.

Spelföretagen uppfattar också att Spelpaus.se och insättningsgränser har betydelse

Spelföretagen bedömer också att Spelpaus.se har stor betydelse för att spelare spelar hos företag utan svensk licens. Vi har även fått indikationer från våra intervjuer på att många som har stängt av sig spelar hos företag utan svensk licens i stället (se vidare i kapitel 6).

Två ytterligare förklaringar som spelföretagen anser är viktiga är insättningsgränserna och bättre odds/högre vinståterbetalning. I Copenhagen Economics enkät är bättre odds det viktigaste skälet bland de som har ägnat sig åt eller skulle överväga att ägna sig åt vadållning på sport hos företag utan svensk licens. Omkring två av tre anger att bättre odds bidrar i stor eller mycket stor utsträckning.³⁸

3.3.3 Alla sajter utanför det svenska licenssystemet är inte olagliga

För att en spelsajt ska vara olaglig i Sverige behöver den aktivt rikta sig mot svenska spelare. Det kan till exempel handla om att sidan har information på svenska, erbjuder spel i svenska kronor eller marknadsför sig mot Sverige.³⁹ Men det är inte olagligt för företag att acceptera

³⁷ Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*. 136 personer har svarat på den aktuella frågan, i en enkät som har besvarats av 1 000 personer som ingår i en webbpanel som har spelat online de senaste tre månaderna.

³⁸ Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*. 128 personer har svarat på den aktuella frågan, i en enkät som har besvarats av 1000 personer som ingår i en i en webbpanel som har spelat online de senaste tre månaderna.

³⁹ Spelinspektionen (2019). *Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi*.

svenska spelare, om de inte aktivt riktar sig mot Sverige.⁴⁰ Spelinspektionen och de rättsvårdande myndigheterna har därmed inga juridiska möjligheter att förhindra att svenskar spelar på sådana sajter.

BOS framhåller att det finns spelföretag som försöker kringgå den svenska spellagen genom att undvika att använda svenska som språk och svensk valuta. Men för många svenskar är det inget problem att spela på engelska och att använda andra valutor. BOS anser därför att spellagens tillämpningsområde är problematiskt.⁴¹ Men Statskontoret delar Spelmarknadsutredningens bedömning om att det är önskvärt att avvakta hur Spelinspektionen och i förlängningen domstolar faktiskt tolkar spellagen framöver innan regeringen prövar denna fråga igen.

Vi ser samtidigt att det vore värdefullt med mer kunskap om hur utbrett detta fenomen faktiskt är. Vi bedömer utifrån samtal med spelbranschen och Spelinspektionen att det förekommer att svenskar spelar på sajter som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot Sverige, men vi vet inte hur vanligt det är.

⁴⁰ Spellagen tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, enligt 1 kap. 2 §. Onlinespel som inte riktas till svenska marknaden ska inte anses som att de tillhandahålls i Sverige.

⁴¹ BOS har i januari 2021 skickat en promemoria till Statskontoret som behandlar detta ämne, med titeln *Fullt lagligt att möjliggöra svenskars spel på olicensierade spelsidor på internet*.

4 Statens intäkter från spel

Statskontorets iakttagelser

- Vi uppskattar att statens samlade intäkter från spel under 2020 kommer att uppgå till 7,5 miljarder kronor. Det är betydligt högre än intäkterna under 2019. Skillnaden i intäkter mellan 2019 och 2020 beror framför allt på att Svenska Spel beslutade att inte dela ut något av sitt överskott från 2019 till ägaren staten.
- Punktskatten på spel gav under 2020 staten knappt 3,8 miljarder kronor i intäkt. Det är en marginell minskning jämfört med 2019.
- Intäkterna från bolagsskatt var cirka 540 miljoner kronor.
- Intäkterna från Svenska Spels utdelning till staten för 2020 var ännu inte beslutad när vi redovisade denna rapport. Men Svenska Spels styrelse har föreslagit att utdelningen för 2020 ska uppgå till 3,2 miljarder kronor.

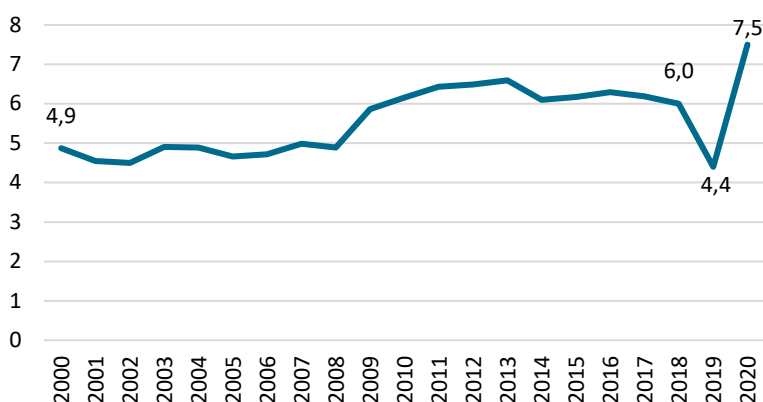
Ett av målen med omregleringen av spelmarknaden är att förutsättningarna för att finansiera statens verksamhet ska bevaras i så hög utsträckning som möjligt. I och med den nya regleringen har ett antal skattemässiga förändringar genomförts: En punktskatt på spel har införts och spelföretag med säte i Sverige ska betala bolagsskatt. Liksom före omregleringen får

staten även intäkter genom aktieutdelning från det statliga bolaget Svenska Spel.⁴²

4.1 Statens samlade intäkter från spel 2020

Statskontoret uppskattar att statens samlade intäkter från spel preliminärt uppgår till 7,5 miljarder kronor (figur 8). Av dessa kommer knappt 3,8 miljarder kronor från den särskilda punktskatten på spel och cirka 540 miljoner kronor från bolagsskatten. Styrelsen för det statliga bolaget Svenska Spel har föreslagit att utdelningen till ägaren staten ska uppgå till 3,2 miljarder kronor. Hur stor utdelningen faktiskt blir beslutas av Svenska Spels årsstämma efter att vi har redovisat denna rapport.

Figur 8. Statens samlade intäkter från spel 2000–2020 (miljarder kronor).



Källa: Skatteverket, Svenska Spel och ATG.

⁴² En annan typ av intäkt som tillfaller staten är de sanktionsavgifter som en licenshavare får betala om den efter beslut av Spelinspektionen visat sig ha brutit mot reglerna. Under perioden januari 2019 till och med december 2020 har Spelinspektionen beslutat om sanktionsavgifter i ett antal tillsynsbeslut. Totalt uppgår sanktionsavgifterna till knappt 235 miljoner kronor. Flera av dessa beslut har dock överklagats i domstol och har därför inte vunnit laga kraft. De sanktionsavgifter som har vunnit laga kraft under perioden januari 2019 till och med december 2020 uppgår till 11,1 miljoner kronor. Vi har dock exkluderat denna summa från beräkningen av statens intäkter från spel eftersom sanktionsavgifterna i sig inte ligger inom ramen för målet med omregleringen – att förutsättningarna för att finansiera statens verksamhet ska bevaras.

Kommentar: Figuren visar statens samlade intäkter från spel, det vill säga punktskatt på spel, utdelning från Svenska Spel och bolagsskatt från svenska spelföretag. Intäkten från Svenska Spels utdelning för 2020 var ännu inte beslutad när vi redovisade denna rapport. I värdet för 2020 ingår därför Svenska Spels styrelses förslag på utdelning till ägaren.

Statens samlade intäkter från spel under 2020 är högre än under 2019, och även högre än åren före omregleringen. Skillnaden i intäkter mellan 2019 och 2020 beror framför allt på att Svenska Spels bolagsstämma beslutade att inte göra någon utdelning av överskottet från verksamheten under 2019.⁴³ Beslutet togs med anledning av osäkerhet kring vilka effekter coronapandemin skulle medföra för bolaget.

Vi kan utifrån den uppskattade storleken på statens intäkter under 2020 konstatera att omregleringen hittills i hög grad verkar ha bevarat förutsättningarna att finansiera statens verksamhet, även om pandemin har medfört att staten fick lägre intäkter än förväntat under 2019.

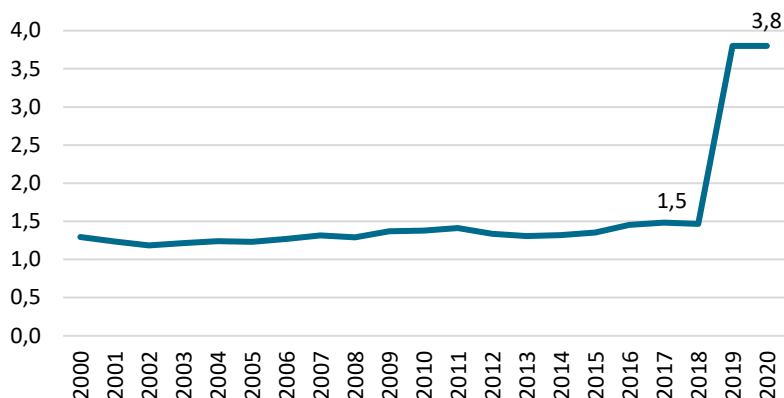
I följande avsnitt går vi närmare in på utvecklingen av intäkterna under 2020.

4.2 Intäkter från punktskatt på spel

Före omregleringen fanns det två olika punktskatter på spel. Dessa betalades av ATG och av restaurangkasinon. Svenska Spel och allmännyttiga organisationer behövde inte betala punktskatt. I samband med omregleringen infördes en ny och enhetlig punktskatt på spel – spelskatt. Alla företag som erbjuder spel i Sverige ska nu betala en särskild punktskatt, med undantag för allmännyttiga organisationers spel. Punktskatten uppgår till 18 procent av spelföretagens intäkter efter vinstutbetalningar till spelarna.

⁴³ Svenska Spel (2020). *Protokoll fört vid årsstämma med aktieägaren i AB Svenska Spel, 556460–1812, den 28 april 2020 i AB Svenska Spels lokaler, Evenemangsgatan 17, Solna och via Teams.*

Figur 9. Statens intäkter från punktskatt på spel 2000–2020 (miljarder kronor).



Källa: Skatteverket.

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

Intäkterna från punktskatt under 2020 har uppgått till knappt 3,8 miljarder kronor (figur 9).⁴⁴ Det är ungefär samma nivå som under 2019 då intäkterna från spelskatt uppgick till drygt 3,8 miljarder kronor.

Omsättningen hos spelföretag som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och vadhållning har ökat med drygt en miljard kronor mellan 2019 och 2020. Samtidigt har omsättningen för spel som Svenska Spel tillhandahåller minskat under året (se även avsnitt 2.1.2). De totala intäkterna från punktskatt på spel ligger därför på ungefär samma nivå både 2019 och 2020.

Intäkterna under 2020 har varierat under året. En möjlig förklaring till variationen under året kan vara effekter av coronapandemin. Men vi kan konstatera att intäkterna från spelskatt inte har minskat sett över hela året.

Införandet av den nuvarande punktskatten på spel har medfört att statens totala skatteintäkter har ökat betydligt jämfört med åren före omregleringen. Det beror framför allt på att delar av spelmarknaden då inte

⁴⁴ Den exakta siffran är 3 770 012 171 kronor.

hade tillstånd att verka i Sverige och därmed inte betalade skatt på spel. Efter omregleringen beviljade Spelinspektionen licens för ett stort antal spelaktörer som då blev skyldiga att betala spelskatt. Dessutom blev den största spelaktören på marknaden, Svenska Spel, skatteskyldig för spelskatt. Vi kan konstatera att statens intäkter från punktskatt på spel har mer än fördubblats mellan 2018 (året före omregleringen) och 2020. Omregleringen har samtidigt inneburit att statens intäkter från Svenska Spels utdelning har minskat (se även avsnitt 4.4).

4.3 Intäkter från bolagsskatt

Svenska juridiska personer är skyldiga att betala bolagsskatt för inkomster i Sverige och utomlands. Bolagsskatten baseras på företagets vinst och uppgår till 22 procent. De allmännyttiga organisationerna är inte skyldiga att betala bolagsskatt.

Eftersom de flesta av spelföretagen som verkar i Sverige har sitt formella säte i något annat land är de inte skyldiga att betala bolagsskatt i Sverige. Det innebär att det främst är Svenska Spel och ATG som står för dessa skatteintäkter. Företagen har under 2020 betalat omkring 540 miljoner kronor i preliminär bolagsskatt. Det är något mindre än 2019 då bolagsskatten från Svenska Spel och ATG uppgick till drygt 590 miljoner kronor.

Tabell 2. Intäkter från bolagsskatt från Svenska Spel och ATG (miljoner kronor).

	2019	2020
Svenska Spel	451 mkr	473 mkr
ATG	142 mkr	65 mkr
Totalt	593 mkr	538 mkr

Källa: Uppgifter från ATG och Svenska Spel.

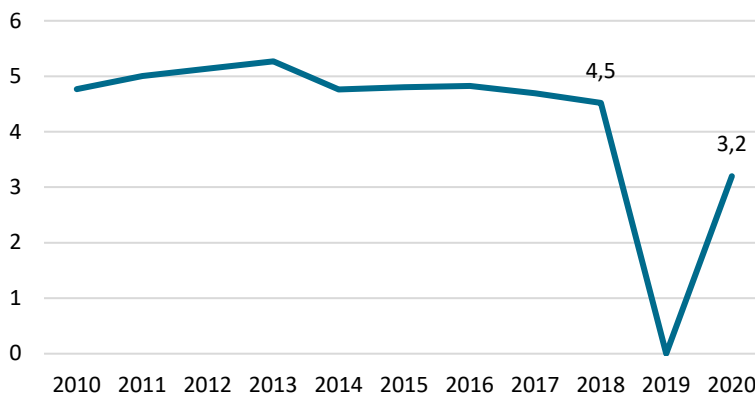
4.4 Intäkter från utdelning från Svenska Spel

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

Svenska Spels utdelning för 2020 var inte beslutad när Statskontoret publicerar denna rapport. Storleken på utdelningen kommer att beslutas av

Svenska Spels årsstämma i april 2021. Styrelsen för Svenska Spel har dock föreslagit att utdelningen ska uppgå till 3,2 miljarder kronor⁴⁵ (figur 10).

Figur 10. Utdelning av överskott från Svenska Spel 2010–2020 (miljarder kronor).



Källa: AB Svenska Spel

Kommentar: Figuren visar överskottet från Svenska Spel som har delats ut till ägaren staten. Utdelningen för 2020 hade inte beslutats när Statskontoret lämnade denna rapport. Värdet för 2020 visar Svenska Spels styrelses förslag till utdelning.

Vid Svenska Spels årsstämma i april 2020 beslutades det att bolaget inte skulle dela något av överskottet från 2019. Beslutet var en följd av coronapandemin och den osäkerhet som fanns kring vilka eventuella negativa effekter pandemin skulle få för bolaget.

Svenska Spels resultat uppgick till drygt 2 miljarder kronor för 2019 och, trots pandemin, till nästan 1,9 miljarder för 2020.⁴⁶ Det har medfört att Svenska Spels styrelse kunde föreslå en utdelning på 3,2 miljarder kronor för 2020.

⁴⁵ Svenska Spel (2021). *Svenska Spel föreslår utdelning på 3,2 miljarder kronor till staten*.

⁴⁶ Svenska Spel (2021). *Bokslutskommuniké 2020*. Resultat för 2019 är räknat exklusive en extraordinär skatteintäkt.

Svenska Spels utdelning har minskat kraftigt jämfört med tiden före omregleringen. Utdelningen per år låg då i genomsnitt på 4,9 miljarder kronor. Utdelningen påverkas framför allt av att Svenska Spel numera betalar spelskatt och bolagsskatt. Det betyder att förhållandena mellan dessa intäktskällor har förändrats.

5 Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

Statskontorets iakttagelser

- Allmännyttiga organisationer hade intäkter från spel på omkring 1,5 miljarder kronor 2020. Det är något högre än 2018 och 2019.
- De större rikslotterierna har överlag klarat sig bäst bland de allmännyttiga spelen. De mindre lotterierna och bingon visar lägre överskott 2020 än både 2018 och 2019. Det beror både på omregleringen och på pandemin.
- Bingohallarnas intäkter från värdeautomater har minskat som en följd av att Svenska Spel (som äger automaterna) betalar skatt efter omregleringen.
- Idrottsförbunden hade intäkter från sponsring på omkring 120 miljoner kronor 2020. Vi bedömer att idrotten har bättre förutsättningar att få sponsorintäkter från spelföretag efter omregleringen.

Den nya spelregleringen är utformad för att bevara förutsättningarna för att finansiera allmännyttiga ändamål i så stor utsträckning som möjligt. Bland annat har idrotts-, nykterhets- och arbetarrörelsen intäkter från lotterier och bingo.

5.1 De allmännyttiga spelens förutsättningar

I tidigare delrapporter har vi pekat på att de centrala villkoren för de allmännyttiga spelen är oförändrade. De har fortfarande ensamrätt att anordna landbaserad bingo, och har tillsammans med staten ensamrätt att anordna lotterier. Allmännyttiga spel behöver inte heller betala skatt, i likhet med vad som gällde före omregleringen.

De allmännyttiga organisationernas intäkter kan ändå påverkas av

- att Svenska Spel måste betala skatt för de värdeautomater som finns i bingohallar
- nya krav på certifiering av de tekniska systemen bakom spelen
- en generellt högre konkurrens på spelmarknaden
- att fler spelföretag får rätt att sponsra idrottsrörelsen.

I vår förra delrapport framhöll vi särskilt att de tekniska kraven är dåligt anpassade till de allmännyttiga spelens förutsättningar. Vi rekommenderade därför att Spelinspektionen snarast bör se över de tekniska kraven.

Spelmarknadsutredningen har i sitt betänkande i december 2020 lämnat förslag som syftar till att öka flexibiliteten i de tekniska kraven. Utredningen föreslår även att de allmännyttiga spelen inte ska omfattas av bonusbegränsningarna i spellagen.

5.2 Intäkter från allmännyttiga spel

De allmännyttiga spelen omsatte omkring 3,7 miljarder kronor under 2020. Det är ungefär lika mycket som 2019, men en liten ökning jämfört med 2018.

Rikslotterierna har ökat i omsättning. Däremot har pandemin haft en negativ påverkan på de andra allmännyttiga spelen. Omsättningen på bingo i bingohallar har minskat från 234 miljoner kronor 2019 till 180 miljoner under 2020. Omsättningen inom bygdebingo samt regionala och kommunala lotterier har troligen minskat ännu mer procentuellt sett.

Tabell 3. Omsättningen på de allmännyttiga organisationernas spel 2018–2020 (miljarder kronor).

Allmännyttigt spel	Omsättning	Omsättning	Omsättning
	2018	2019	2020
Rikslotterier	3,30	3,41	3,55
Landbaserad bingo (bingohallar + bygdebingo)	0,28	0,29	0,18*
Regionala och kommunala lotterier	0,04	0,04	*
Totalt	3,62	3,74	3,73

Källa: Spelinspektionen och Svebico.

*Det finns inga fastställda uppgifter över hur mycket bygdebingo respektive kommunala och regionala lotterier omsatte under 2020. Statskontoret uppskattade förra året efter samtal med bland annat Svebico att bygdebingo omsatte omkring 55 miljoner kronor efter utbetalda vinster både 2018 och 2019, men det är en mycket osäker uppskattning. Efter samtal med Svebico och Spelinspektionen bedömer Statskontoret att både bygdebingo och regionala och kommunala lotterier har påverkats starkt negativt av pandemin. Företag som säljer utrustning som används inom dessa spel uppskattar att nedgången kan vara så stor som 95 procent jämfört med 2020. Det skulle innebära att omsättningen för dessa spelformer har varit så liten att den inte gör något avtryck i tabellen ovan.

5.2.1 Intäkter från spel på omkring 1,5 miljarder kronor 2020

De allmännyttiga organisationerna hade intäkter från spel på omkring 1,5 miljarder kronor 2020. Det är en ökning jämfört med 2018, då intäkterna var omkring 1,4 miljarder kronor.⁴⁷

Det tyder på att förutsättningarna för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkter från spel i hög grad har bevarats. Det fanns ingen entydig trend mot ökade intäkter från de allmännyttiga spelen före omregleringen.⁴⁸ Omsättningen på denna del av spelmarknaden var snarast stabil över tid åren före omregleringen (se även kapitel 3). Att intäkterna är något högre efter omregleringen är därför ett tecken på att

⁴⁷ Med intäkter avser vi det överskott som de allmännyttiga spelen levererar till föreningslivet.

⁴⁸ Se Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2*, s. 55.

omregleringen inte har haft någon avgörande betydelse för intäkterna till föreningslivet.

Men denna bedömning vilar tungt på hur det ser ut för några av de stora rikslotterierna. De dominerar marknaden och har klarat omregleringen väl. För de mindre lotterianordnarna (på nationell, regional och kommunal nivå), bingohallarna och bygdebingo har både omregleringen och pandemin bidragit till en negativ utveckling.

Tabell 4. Föreningslivets intäkter från de största anordnarna av allmännyttiga spel 2018–2020 (miljoner kronor).

Allmännyttigt spel	Intäkter 2018	Intäkter 2019	Intäkter 2020
Postkodlotteriet	952	1 023	1 040
Folkspel	177	189	232
Miljonlotteriet	99	92	93
Kombispiel	66	79	76
Övriga rikslotterier	53	21	20
Bingohallar	50	43	34
Totalt	1 397	1 447	1 495

Källa: Spelinspektionen och Svebico.

Kommentar: Figuren visar intäkterna från de största allmännyttiga spelen. Bygdebingo och regionala och lokala lotterier är inte inräknade. Några av rikslotterierna har brutet räkenskapsår. Till exempel avser uppgifterna för Folkspel juli 2019 till juni 2020.

5.2.2 De större rikslotterierna har inte påverkats på ett avgörande sätt

Det finns inga tydliga tecken på att intäkterna från de fyra större rikslotterierna har påverkats på ett avgörande sätt av omregleringen.⁴⁹

Postkodlotteriet, Folkspel och Kombispiel har genererat större intäkter till föreningslivet 2019 och 2020 än 2018. Miljonlotteriets överskott är dock något lägre efter omregleringen.

Postkodlotteriet är den dominerande aktören bland rikslotterierna och stod för omkring 70 procent av de allmännyttiga organisationernas intäkter från

⁴⁹ Rikslotterier är lotterier som anordnas i fler än ett län. De lotterier som bara anordnas i ett län eller en kommun kallas regionala och kommunala lotterier.

spel 2020. Postkodlotteriet har 58 ideella föreningar som tar del av överskottet, bland dem Barncancerfonden, Naturskyddsföreningen och Unicef.

Vid sidan av Postkodlotteriet finns det tre större rikslotterier:

- Miljonlotteriet, som ägs av IOGT-NTO
- Kombispiel, som ägs av Socialdemokraterna och deras ungdomsförbund, men som även sköter driften av flera rikslotterier som genererar överskott till andra allmännyttiga organisationer
- Folkspel, som bland annat driver Bingolotto och har drygt 70 medlemsorganisationer och ger intäkter till omkring 10 000 föreningar som säljer deras lotter.

Det finns även ett tiotal mindre rikslotterier, vars intäkter har minskat betydligt efter omregleringen. I vår förra delrapport konstaterade vi att de tekniska kraven i spelregleringen riskerar att bli särskilt betungande för de mindre aktörerna.

Pandemin har även påverkat rikslotterierna. Det har varit svårare med fysisk försäljning av lotter, inte minst de lotter som säljs direkt av föreningar. Samtidigt har det gått bra för Bingolotto, som bygger på tv-sändningar, eftersom många har varit hemma mer än vanligt.

5.2.3 Bingohallarna har påverkats negativt av pandemin och skatten på värdeautomater

Det finns omkring 60 bingohallar i Sverige. Ideella föreningar, i de flesta fall idrottsföreningar, tar del av överskottet från bingohallarna.

År 2020 gav bingohallarna omkring 34 miljoner kronor i intäkter till föreningslivet. Det är en minskning jämfört med både 2018 (50 miljoner) och 2019 (43 miljoner). Det beror delvis på pandemin. Omsättningen från bingospel i bingohallarna har minskat från 234 miljoner kronor 2019 till 181 miljoner kronor, vilket framför allt är en följd av pandemin.

Men i bingohallarna spelar man inte bara bingo, utan även på värdeautomater. Svenska Spel äger värdeautomaterna, men överskottet fördelas enligt ett avtal mellan bingohallarna och Svenska Spel. Efter om-

regleringen ska Svenska Spel betala skatt, vilket medför att även bingohallarnas intäkter från värdeautomaterna sjunker.

Värdeautomaterna i bingohallarna omsatte omkring 102 miljoner kronor 2019 och 82 miljoner kronor 2020, enligt Svenska Spel. Det innebär att staten fick skatteintäkter från värdeautomater i bingohallar på drygt 18 miljoner kronor 2019 och knappt 15 miljoner kronor 2020. Merparten av dessa skatteintäkter skulle i stället ha kommit bingohallarna till del, med de förutsättningar som gällde före omregleringen.⁵⁰

5.2.4 Bygdebingos omsättning har minskat kraftigt till följd av pandemin

Vid sidan av bingo i särskilda bingohallar finns det även bingo av mer tillfällig karaktär. Sådan bingo kallas ibland för bygdebingo. Det finns ingen aktör som representerar anordnarna av bygdebingo och det saknas säkra uppgifter på hur mycket bygdebingon omsätter. Utifrån samtal med bland annat Svecico uppskattade Statskontoret i förra delrapporten att bygdebingon omsatte omkring 55 miljoner kronor per år.⁵¹

Efter samtal med Svecico och Spelinspektionen bedömer Statskontoret att omsättningen för bygdebingo har minskat kraftigt på grund av pandemin. Två företag som tillverkar utrustning som används vid bygdebingo uppskattar att nedgången i omsättning kan vara så stor som 95 procent jämfört med 2019. De framhåller också att det är långt ifrån säkert att bygdebingon återhämtar sig fullt ut efter pandemin, av flera skäl:

- Det finns en naturlig rörlighet i föreningslivet som gör att kunskapen om hur man driver bygdebingo kan gå förlorad.
- Det finns en osäkerhet om vilka tekniska krav som gäller framöver.
- Processen för att ansöka om licens upplevs som administrativt betungande.

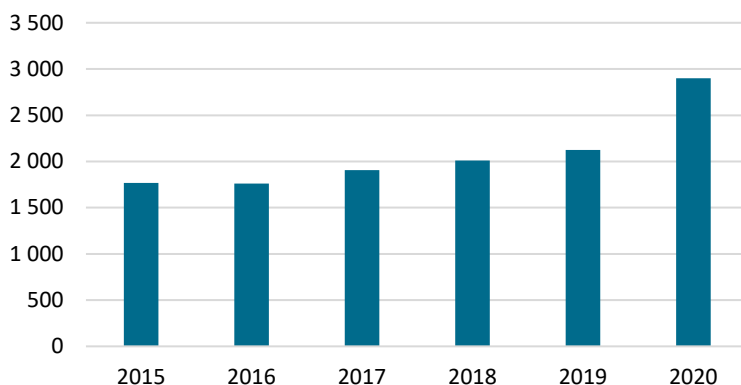
⁵⁰ Svenska Spel och bingohallarna har ingått ett nytt avtal som innebär att bingohallarna får en lägre andel av överskottet från värdeautomaterna efter omregleringen, med tanke på att Svenska Spel måste betala skatt. Se även delrapport 3.

⁵¹ Men det är en mycket osäker uppskattning.

5.2.5 Hästsporten har betydande intäkter från ATG

Trav- och galoppsporten har betydande intäkter från spel, i och med att ATG ägs av de ideella föreningarna Svensk Travsport och Svensk Galopp. Det är svårt att rakt av jämföra intäkterna före och efter omregleringen, bland annat för att ATG efter omregleringen köper vissa rättigheter av ägarna. Men ATG har tagit fram ett nyckeltal för att kunna jämföra över tid. Detta nyckeltal avser företagets resultat före transaktioner med ägarna. Nyckeltalet ger en god bild av Svensk Travsports och Svensk Galopps förutsättningar att ta del av intäkter från spel, och visar att ATG står starkt även efter omregleringen (figur 11).

Figur 11. ATG:s resultat före transaktioner med ägarna (miljoner kronor).



Källa: ATG:s bokslutskommuniké för 2020.

Resultatet för 2020 har påverkats positivt av pandemin. Under våren var både utbudet av sportspel generellt och hästsport i många andra länder begränsat, vilket ledde till ett större intresse för spel på svensk hästsport.

Omregleringen har förändrat förutsättningarna för ATG på en rad sätt, som i förlängningen kan påverka intäkterna till hästsporten. ATG har inte längre ensamrätt på vadhållning på hästar, utan agerar på en konkurrensutsatt marknad. Det innebär också att ATG nu kan ansöka om (och har fått) licens för att anordna kommersiellt onlinespel och vadhållning på även annat än hästar. ATG behöver efter omregleringen även betala bolagsskatt. Samtidigt är spelskatten lägre för ATG, som före omregleringen betalade en punktskatt på 35 procent.

Omregleringen förändrade alltså förutsättningarna för trav- och galoppsportens finansiering. Därför har Spelmarknadsutredningen haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för och, om det bedöms motiverat, föreslå hur en fristående finansieringsmodell för spel på häst- och idrottstävlingar kan utformas. Spelmarknadsutredningen bedömde att trav- och galoppsportens nuvarande finansiering genom ATG är en fortsatt hållbar finansieringsmodell efter omregleringen. Utredningen lyfte bland annat fram att ATG:s nettoomsättning ökade under 2019 och att företaget har en fortsatt mycket stark ställning på marknaden för hästspel.⁵²

5.3 Idrottens sponsorintäkter från spelföretag

Omregleringen innebär att fler spelföretag får marknadsföra sig i Sverige. Intäkterna har också ökat jämfört med före omregleringen. Statskontoret bedömer därför att idrottsrörelsen har bättre förutsättningar att få intäkter från sponsring av spelföretag efter omregleringen.

5.3.1 Spelföretagen sponsrade idrottsrörelsen med runt 120 miljoner kronor 2020

Idrottsförbunden som är medlemmar i Riksidrottsförbundet (RF) hade intäkter från sponsring från spelföretag på omkring 120 miljoner kronor 2020. Det framgår av den enkät som RF har genomfört efter en förfrågan från Statskontoret.

Tre förbund hade omkring 70 procent av de totala sponsringsintäkterna från spelföretag. Nästan alla förbund hade sponsringsintäkter från spelföretag under 2019, men för en majoritet av dem handlar det om relativt små summor på upp till några hundra tusen kronor per år.

Spelföretagens sponsring av idrottsförbunden har minskat något jämfört med 2019, då intäkterna summerade till omkring 130 miljoner kronor. Det beror bland annat på att Riksidrottsförbundets centrala sponsringsavtal med Svenska Spel är värt några miljoner mindre än tidigare, enligt RF.

Men spelföretagens sponsring är större än 2018, året före omregleringen. Idrottsförbunden hade då intäkter på omkring 110 miljoner kronor. Två av

⁵² SOU 2020:64. *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden.*

de större förbunden har också under inledningen av 2021 tecknat nya avtal med spelföretag som huvudsponsorer.⁵³ Det kan bidra till högre intäkter framöver.

Det är framför allt spelföretag som hade tillstånd före omregleringen som sponsrar idrottsförbunden. De spelföretag som fick rätt att verka i Sverige i och med omregleringen har valt andra sätt att marknadsföra sig.

5.3.2 Spelföretagen sponsrar idrottsrörelsen på flera sätt

Spelföretagen kan även sponsra bland annat enskilda idrottsligor, idrotts-evenemang och Sveriges Olympiska Kommitté. Till exempel gäller ett nytt sponsringsavtal mellan Svensk Elitfotboll och ett spelföretag sedan januari 2020, som ger Svensk Elitfotboll och de berörda klubbarna i Allsvenskan och Superettan upp till 150 miljoner kronor varje år.⁵⁴

Det innebär att spelföretagens totala sponsring av idrottsrörelsen är större än vad som framgår av den enkät som Riksidrottsförbundet har genomfört.

⁵³ Svenska Spel (2021). *Svenska Spel ny huvudsponsor till Svenska Skidförbundet*; ATG (2021). *ATG ny huvudsponsor för Svensk Handboll*.

⁵⁴ *Idrottens Affärer* (2020). *1,8 miljarder till svensk fotboll*.

6 Konsumentskyddet på spelmarknaden

Statskontorets iakttagelser

- Spelföretagen uppfattar fortfarande att lagstiftningen kring omsorgsplikten är svårtolkad. Spelinspektionen har inlett ett arbete med att förtydliga vad omsorgsplikten innebär.
- Nästan 60 000 personer var avstängda via Spelpaus.se vid årsskiftet 2020/2021 och allmänhetens kännedom om verktyget har ökat.
- Spelpaus.se har stärkt förutsättningarna för att motverka spelproblem. Men det finns risk för att spelare stänger av sig i stället för att söka vård och stöd. Det verkar också som att det inte är ovanligt att spelare som stängt av sig fortsätter att spela hos spelföretag utan svensk licens.
- Spelföretagens utgifter för marknadsföring i traditionella medier har minskat jämfört med 2019. Jämfört med 2018 har utgifterna halverats. Vi ser exempelvis tecken på att spelföretagen har lagt mindre resurser på marknadsföring under 2020 på grund av pandemin och att 2018 var en tillfällig topp i samband med omregleringen.
- Bristerna i spelföretagens marknadsföring har minskat mellan 2019 och 2020. Spelföretagen rättar sig i hög grad efter Konsumentverkets beslut. Men vissa problem kvarstår.

I detta kapitel redogör vi för spelföretagens arbete med spelansvar, omfattningen av spelreklam och följsamheten till lagstiftningen inom det området. Slutligen redogör vi för hur spelandet bland minderåriga har utvecklats.

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.

I den förra delrapporten konstaterade vi att konsumentskyddet har stärkts, men att tillsynen visar att många spelföretag har brustit i att följa reglerna kring spelansvar och marknadsföring. Vi lyfte också fram att spelreklamen i traditionella medier var mindre omfattande 2019 än 2018, medan att reklam i digitala medier ökar.

Spelmarknadsutredningen har i december 2020 föreslagit att olika spelformer ska bedömas utifrån en ny modell för riskklassificering. Utredningen anser att olika spelformers risknivå tydligare bör återspeglas i spelregleringen. Klassificeringen är tänkt att kunna användas till exempel i kunskapshöjande insatser, föreskriftsarbete och tillsyn.⁵⁵

6.1.1 Omsorgsplikten är fortfarande otydlig enligt aktörerna

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 att ta kontakt med spelare om de identifierar eller misstänker ett problemspelande och de ska dokumentera de spelansvarsåtgärder som de genomför.

Spelföretagen med licens har under första halvan av 2020 kontaktat nästan 126 500 spelare vid misstänkt eller identifierat problemspelande.⁵⁶ Det är en ökning med 4 procent jämfört med första halvan av 2019. Ett tiotal företag har kontaktat några enstaka spelare eller inga alls. Vi kan inte sätta

⁵⁵ SOU 2020:77 *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden*.

⁵⁶ Uppgifter för det andra halvåret 2020 blev klara efter att denna rapport skrevs.

uppgiften i relation till antalet spelare som har deltagit i spel under 2020. Det beror på att dessa uppgifter inte är helt tillförlitliga i de underlag som rapporteras in till Spelinspektionen.

Kontakterna kan bestå av både automatiska meddelanden och personliga telefonsamtal. En studie gjord i norsk kontext visar att kontaktsättet har betydelse för i vilken grad spelarna sedan minskade sitt spelande. De som kontaktades via telefonsamtal minskade sitt spelande mer än de som fick ett brev.⁵⁷

De spelföretag och branschorganisationer som vi har pratat med anser att omsorgsplikten har varit en central förändring i spelföretagens spelansvarsarbete jämfört med före omregleringen. Den bilden framkommer också i vår enkät till spelföretagen. Den övervägande majoriteten av spelföretagen som har besvarat vår enkät uppger att de i dag jobbar mer aktivt med att analysera spelbeteenden. De flesta som uppger det bedömer att det åtminstone delvis beror på omregleringen.⁵⁸ Samma mönster ser vi för hur aktivt spelföretagen arbetar med att kontakta spelare i syfte att motverka överdrivet spelande. Flera av spelföretagen bedömer att de arbetade med dessa frågor i måttlig eller i låg grad före omregleringen.

I förra delrapporten såg vi att spelbranschen ansåg att lagstiftningen kring omsorgsplikten var otydlig. Vi kan konstatera att många spelföretag fortfarande upplever att det är svårt att tolka omsorgsplikten. Spelinspektionen har under 2020 inlett ett arbete för att förtydliga vad omsorgsplikten innebär och har involverat spelbranschen i det arbetet. Spelmarknadsutredningen har i december 2020 föreslagit att Spelinspektionen bör intensifiera arbetet med att förtydliga omsorgsplikten.⁵⁹

Spelinspektionen ser brister i spelföretagens handlingsplaner

Myndigheten beskriver att omsorgsplikten är ett prioriterat område för tillsynen. Licenshavare ska enligt spellagen redovisa hur de ska fullgöra

⁵⁷ Jonsson J, Hodgins DC, Munck I, Carlbring P. (2020) Reaching out to big losers leads to sustained reductions in gambling over 1 year: a randomized controlled trial of brief motivational contact.

⁵⁸ Undersökningen är genomförd på ett begränsat urval av spelföretag (17 företag besvarade enkäten) och kan inte generaliseras.

⁵⁹ SOU 2020:77 *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden.*

omsorgsplikten i en handlingsplan. Spelinspektionen har under 2020 granskat innehållet i samtliga 67 handlingsplaner för de spelföretag som har licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning. Kartläggningen gäller innehållet i handlingsplanerna och inte hur spelföretagen uppfyller lagkraven i praktiken.

Kartläggningen visade att handlingsplanerna innehåller mycket av den information som bör finnas med, men Spelinspektionen identifierade samtidigt bristfälliga beskrivningar på flera områden. Spelinspektionen har delat kartläggningens resultat med branschen för att tydliggöra vad en handlingsplan som minimum ska innehålla. Resultaten utgör också en del av Spelinspektionens riskbedömning av företagen.⁶⁰

Spelföretagens kontakter med spelare fick större betydelse 2020

Av de drygt 126 000 spelare som har blivit kontaktade av spelföretagen första halvåret 2020 på grund av misstänkt eller identifierat problemspelade minskade över hälften sitt spelande hos det aktuella spelföretaget efter kontakten. En högre andel minskade sitt spelande efter kontakt under våren 2020 än under våren 2019. Av de kontaktade valde sex procent att stänga av sig hos det aktuella spelföretaget. Det är en procentenhet högre än under samma period 2019.

Inte ovanligt att spelare har många konton

Idén med omsorgsplikten är att spelföretagen genom att kontrollera spelbeteenden ska motverka problem med överdrivet spelande. Men många storspelare håller sig inte till ett spelföretag, vilket försvårar möjligheterna för spelföretagen att upptäcka problemspelande.

Den spelberoendeförening som vi har pratat med bedömer att många av de spelare som föreningen kommer i kontakt med har många spelkonton. Det är inte ovanligt att spelarna själva inte har koll på hur många sajter de är registrerade på. Även den beroendeforskare vi har pratat med har

⁶⁰ Spelinspektionen (2020). *Kartläggning av innehållet i licenshavarnas handlingsplaner – omsorgsplikt.*

erfarenheten från sitt arbete på en beroendemottagning att många personer med spelproblem inte är särskilt lojala mot spelföretagen.⁶¹

Även en studie gjord av Svenska Spel baserad på kunder som har slagit i taket för den tillfälliga insättningsgränsen på 5 000 kronor visar att många av dessa kunder spelar hos flera spelföretag. I den grupp som Svenska Spel undersökte uppger 86 procent att de spelar kommersiella onlinespel hos mer än ett spelföretag.⁶²

6.1.2 Tillsynsbesluten rör ofta bonuserbudanden

Regeringen anser att det är mycket problematiskt om bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande på ett ohälsosamt sätt.⁶³ 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.

Statskontoret kan utifrån Spelinspektionens tillsyn konstatera att bonusregleringen är en av de delar av spelansvarslagstiftningen som spelföretagen har haft svårast att anpassa sig till. Spelföretagens tillämpning av bonuserbudanden är ett av de vanligaste nedslagen Spelinspektionen har gjort i sin tillsyn hittills. I slutet av oktober 2020 hade myndigheten sammanlagt meddelat nio beslut om brott mot bonusregleringen sedan spellagen började gälla. Samtliga beslut utom ett har överklagats till förvaltningsrätten.

Antalet iakttagelser om brister på området är färre under 2020 än under 2019. Det är förmodligen både ett resultat av att Spelinspektionen har genomfört en tematillsyn inom området under 2019, och av att spelföretagens följsamhet till lagstiftningen ökar med tiden. Spelinspektionen bedömer att myndighetens tillsyn har gett effekt. De ser mer sällan bonuserbudanden som avviker från regelverket nu än under 2019.

⁶¹ Intervju med Anders Håkansson, professor i beroendemedicin och överläkare på Beroendecentrum i Malmö, 12 januari 2021.

⁶² Svenska spel (2020). *Slutspelat efter 5 000 kronor?*

⁶³ Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*. s. 155.

6.1.3 Kunskapen om spelföretagens självtester är låg

Spellagen säger att spelföretag ska erbjuda spelarna ett självtest online. Detta är ett verktyg för spelarna att själva bedöma sitt spelbeteende. Spelföretagen kan välja att erbjuda egna självtest eller att länka till självtest som erbjuds av någon annan, till exempel av Stödlinjen.

Det finns i dagsläget ingen information om hur många av spelföretagen som tillhandahåller egna självtester eller tillförlitliga uppgifter om hur många tester som genomförs av spelare. Innehållet i företagens tester har inte heller blivit undersökt ännu. I vår spelföretagsenkät anger ungefär två tredjedelar av de svarande att de arbetar mer aktivt med självtester nu, åtminstone delvis på grund av omregleringen. Ytterligare några gör det av andra skäl än omregleringen. De spelföretag som uppger att de inte arbetar mer med självtester nu menar att de arbetade aktivt med frågan även före omregleringen.

Färre testar sig hos Stödlinjen – men fler än före omregleringen

Stödlinjen är en nationell stödsats för personer som spelar om pengar och för deras anhöriga. Stödlinjens statistik visar att drygt 15 500 självtester genomfördes under 2020, vilket är en minskning med 31 procent jämfört 2019. Men antalet är fortfarande många fler än före omregleringen. 2018 genomfördes ungefär 8 400 självtester.

Stödlinjen bedömer att minskningen delvis beror på att spelföretagen i allt högre utsträckning erbjuder egna självtester i stället för att länka till Stödlinjen. Cirka 9 600 tester genomfördes 2019 hos Stödlinjen efter länkning från spelföretagen. Motsvarande siffra för 2020 var omkring 6 750. Statskontoret bedömer att detta också till viss del skulle kunna bero på att spelare nu bättre fångas upp inom ramen för spelbolagens omsorgsplikt. Vi ser till exempel att fler problem- eller riskspelare har kontaktats under 2020 än under 2019.

Som vi konstaterade i förra delrapporten är det framför allt män som testar sina spelvanor hos Stödlinjen. De utgör knappt 80 procent.⁶⁴

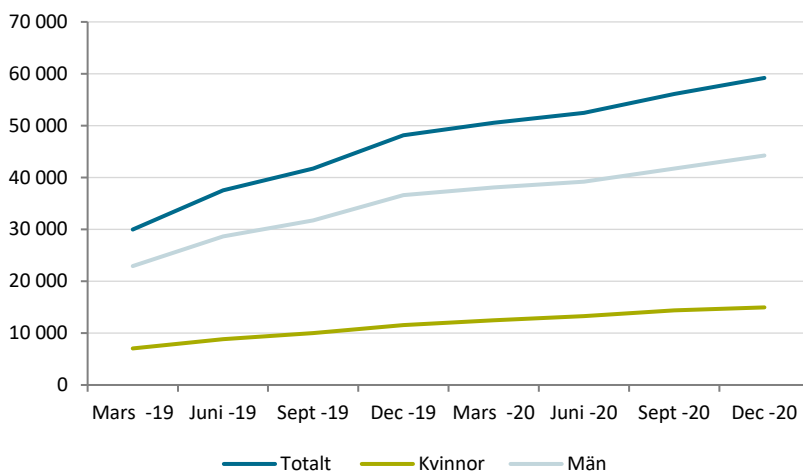
⁶⁴ Uppgifter om kön fanns för 15 324 av de 15 584 personer som genomfört självtestet.

6.1.4 Fler stänger av sig från spel

En spelare kan sedan den 1 januari 2019 stänga av sig från spel som kräver registrering hos alla spelföretag med svensk spellicens i det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se som Spelinspektionen tillhandahåller. Spelare kan också stänga av sig från spel direkt på spelföretagens egna sajter, men då gäller avstängningen enbart hos det aktuella spelföretaget. Spelföretagen ska informera spelaren om avstängningsmöjligheterna och tillhandahålla en länk till Spelpaus.se.

I slutet av december 2020 var drygt 59 000 personer avstängda via Spelpaus.se. Antalet avstängda i slutet av december 2019 var drygt 48 000 personer, vilket visar att allt fler personer utnyttjar möjligheten att stänga av sig från spel om pengar.

Figur 12. Antalet personer som är avstängda via Spelpaus.se vid varje kvartalslut 2019–2020.



Källa: Spelinspektionen. Kommentar: Statistiken är baserad på senast tillgängliga dag respektive månad.

Jämförelsevis hade Spelpaus.se i september 2020 fler personer avstängda än den danska motsvarigheten ROFUS i förhållande till invånarantal i åldrarna 15 år och uppåt. I Danmark var 498 per 100 000 invånare avstängda medan 661 per 100 000 invånare var avstängda i Sverige, trots att ROFUS har funnits sedan 2012.

Majoriteten av spelarna är avstängda tills vidare

I slutet av december 2020 var 69 procent av de registrerade på Spelpaus avstängda tills vidare.⁶⁵ Andelen är relativt stabil över hela 2020 och ligger på samma nivå som andelen tillsvidareavstängda i Danmarks motsvarighet ROFUS. Övriga personer var jämnt fördelade mellan de övriga avstängningsalternativen en, tre och sex månader, med en något mindre andel som var avstängda en månad.

Avstängningsmönstren är likartade för kvinnor och män. Det finns inte heller stora skillnader mellan olika åldersgrupper. De avstängda i åldersgruppen 18–29 år har i något lägre utsträckning valt att stänga av sig tills vidare och har i stället valt att stänga av sig i tre eller i sex månader.

Inte bara personer med spelproblem som använder Spelpaus.se

Det finns än så länge endast begränsad kunskap om vilka som använder avstängningsverktyget och i vilket syfte de gör det.

Könsfördelningen bland de som har valt att stänga av sig från spel om pengar har varit densamma sedan Spelpaus.se lanserades. Ungefär 75 procent av de som använder självavstängningsverktyget är män. Samma fördelning finns bland de personer som använder Danmarks motsvarighet ROFUS. Med utgångspunkt i att ungefär lika många kvinnor som män har allvarigare spelproblem kunde vi i den förra delrapporten konstatera att kvinnor är underrepresenterade bland de som stängt av sig.⁶⁶ Däremot är omkring sju av tio med någon form av spelproblem män, enligt en undersökning som Folkhälsomyndigheten har gjort under hösten och vintern 2020.⁶⁷ Med denna utgångspunkt är inte kvinnor lika tydligt underrepresenterade bland de som stängt av sig.

Nästan 80 procent av de som var avstängda vid årsskiftet 2020/2021 var i åldrarna 18–44 år. I en studie konstaterar forskare från Lunds universitet

⁶⁵ En tillsvidareavstängning innebär att det inte finns någon tidsgräns på avstängningen, men att det är möjligt att häva den efter 12 månader.

⁶⁶ Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen.*

⁶⁷ Baserat på resultat från Folkhälsomyndighetens undersökning Spel om pengar och hälsa i spåren av Covid-19. Studien utfördes under hösten och vintern 2020.

att yngre personer, framför allt de som är upp till 29 år, är över-representerade bland de som har stängt av sig.⁶⁸

En annan iakttagelse från samma studie är att verktyget även används av personer som per definition inte har något spelproblem, utan som snarare har problem med överskuldssättning. Verktyget verkar alltså även användas för att förebygga ytterligare ekonomiska problem till följd av spel. I studien finns också teorier om att spelare stänger av sig via Spelpaus.se för att undvika direktreklam om spel. Men detta är ännu inte undersökt.

Allmänhetens kännedom om Spelpaus.se har ökat

Vi konstaterade i förra delrapporten att det fanns tecken på att informationen om Spelpaus.se till allmänheten inte var tillräcklig. Vi rekommenderade också att regeringen ger Socialstyrelsen, Folkhälso-myndigheten eller Spelinspektionen i uppdrag att genomföra en informationsinsats om konsumentskyddet riktat till allmänheten.

Spelinspektionen har under första halvåret 2020 genomfört en informationskampanj om Spelpaus.se.⁶⁹ Spelinspektionens årliga undersökning Allt om spel visar att kännedomen om verktyget har ökat mellan 2019 och 2020, från 50 till 57 procent. Kännedomen har ökat både bland kvinnor och män. Spelinspektionen genomförde ytterligare informationsinsatser under hösten och vintern 2020.

I en studie om självavstängningsverktyget kunde också forskare från Lunds universitet konstatera att många med problemspelande eller med förhöjda risker för spelproblem inte använder verktyget. Det kan finnas flera skäl, exempelvis att spelaren inte känner till det eller väljer avstängningssystemen på de sidor där hen spelar. Även denna studie förespråkade informationsspridning och att riskspelare kan motiveras till

⁶⁸ A. Håkansson & V. Henzel (2020) Who chooses to enroll in a new national gambling self-exclusion system? A general population survey in Sweden.

⁶⁹ Spelinspektionen (2020) *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut. (Fi2020/01922/OU).*

att stänga av sig från spel i kontakter med olika stödsatser. Studien pekar också ut spelindustrins viktiga roll när det kommer till spelansvar.⁷⁰

Verktiget kan utgöra ett hinder för en del personer

För de nästan 60 000 personer som i december 2020 var avstängda via Spelpaus.se har möjligheten att begränsa tillgången till spel om pengar inneburit ett högre konsumentskydd än vad som hade varit fallet utan denna möjlighet. Men vår analys visar också att det finns en risk för oönskade effekter, så som att olika alternativ av verktyg, stöd och behandling ställs mot varandra.

En uppföljning av kommunernas och regionernas utvidgade ansvar för stöd och behandling av spelproblem visar att hjälpsökandet har minskat under 2019 på grund av att Spelpaus.se har införts. Det innebär enligt studien att verktiget kan begränsa överdrivet spelande för vissa. Men för andra personer som har stängt av sig på Spelpaus.se kan självavstängningen i stället föra med sig negativa effekter. För dessa personer kan hjälpsökandet utebli eller försenas eftersom de inte längre upplever samma angelägna behov av stöd och behandling under avstängningstiden.⁷¹

Även den spelberoendeförening som vi har pratat med bedömer att de har tappat deltagare till följd av att Spelpaus.se nu finns – personerna väljer att stänga av sig i stället för att söka stöd och hjälp. Det här mönstret syns enligt föreningen även för anhöriga som slutade höra av sig eftersom de förlitar sig på att självavstängningen ska räcka. Även Stödlinjen ser att färre ringer till följd av att en spelare numera kan begränsa tillgången till spel om pengar via Spelpaus.se. En del av minskningen kan tillskrivas kontakter som tidigare primärt syftade till att ta reda på mer om spelbegränsande åtgärder, vilket är en positiv utveckling. Men det finns också en risk för att en del spelare som är i behov av annat stöd skjuter upp hjälpsökandet genom att enbart stänga av sig från spel.

⁷⁰ A. Håkansson & V. Henzel (2020) Who chooses to enroll in a new national gambling self-exclusion system? A general population survey in Sweden.

⁷¹ Forsström, D. & Samuelsson, E. (2020). *Utbud av stöd och behandling för spelproblem. Uppföljning av förtydligat ansvar i lagstiftningen.*

En beroendeforskare som vi har pratat med pekar också på att en självavstängning i sig kan vara en utmaning i behandlingen av de som söker vård för spelberoende. När personen är avstängd från spel kan det bli svårare att känna och bearbeta risken för återfall. Men forskaren poängterar samtidigt att Spelpaus.se i grunden är ett viktigt verktyg för att begränsa tillgången till spel om pengar.⁷²

En del avstängda fortsätter att spela hos spelföretag utan svensk licens

En studie visar att 38 procent av de onlinespelare som har stängt av sig på Spelpaus.se hade spelat hos spelföretag utan licens för den svenska spelmarknaden.⁷³ Den spelberoendeförening som vi har pratat med har också erfarenheten att personer som kontaktar dem och som är avstängda via Spelpaus.se ofta har spelat hos spelföretag utan svensk licens. Den beroendeforskare som vi har pratat med har samma erfarenhet utifrån sitt arbete på en beroendemottagning och att de patienter som inte är avstängda på Spelpaus.se i princip aldrig spelar på sidor utan svensk licens. Även Stödlinjen poängterar att klienterna i regel enbart berättar att de spelar hos spelföretag utan svensk licens i samband med att de berättar att de har stängt av sig på Spelpaus.se.

Även när vi i vår enkätundersökning har frågat spelföretagen på den svenska spelmarknaden om vilka skäl de anser har högst betydelse för att spelare väljer att spela olicensierat, är avstängning via Spelpaus.se det näst högst rankade skälet.

Vi vet inte hur vanligt det är att självavstängda spelare redan spelade på den olicensierade marknaden i samma utsträckning även innan de stängde av sig eller om avstängningen via Spelpaus.se har bidragit till ökat spelande hos spelföretag utan svensk licens. Men det visar åtminstone att riskabelt spelande sker på en förhållandevis okontrollerad marknad även efter en avstängning, vilket påverkar verktygets effekter på spelandet.

⁷² Intervju med Anders Håkansson, professor i beroendemedicin och överläkare på Beroendecentrum i Malmö, 12 januari 2021.

⁷³ Håkansson A & Widinghoff C (2020) Gambling Despite Nationwide Self-Exclusion—A Survey in Online Gamblers in Sweden.

Enstaka nedslag kring Spelpaus.se i Spelinspektionens tillsyn

Spelinspektionen har hittills fattat tre beslut där företagen har haft en bristande integration till Spelpaus.se samt ett beslut om att företaget brutit i att kontrollera mot Spelpaus.se. Enligt Spelinspektionen tog myndigheten åtminstone inledningsvis emot fler anmälningar och tips än vad som framgår av tillsynsärendena. Men informationen innehöll då inte alltid tillräcklig information för att kunna gå vidare och öppna ett tillsynsärende.

Myndigheten kan se att det förekommer brister i företagens uppkoppling mot Spelpaus.se och planerar att genomföra tillsynsinsatser framöver. Vi berör Spelpaus.se ytterligare i kapitel 9 om personlig integritet.

Spelinspektionen har inlett ett utvecklingsarbete

I samband med att Spelinspektionen inom något år ska upphandla en ny leverantör för Spelpaus.se har myndigheten börjat se över hur verktyget kan utvecklas. Det handlar bland annat om att se över avstängningsperioderna och behovet av språkstöd. En annan fråga som har förmedlats av spelberoendeorganisationer är möjligheten att förlänga en avstängning medan den pågår. I dagsläget måste en avstängning löpa ut innan den går att förnya, vilket lämnar ett fönster för att spela.

6.2 Spelföretagens marknadsföring

Marknadsföring av spel ska enligt spellagen vara måttfull och 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.⁷⁴ Marknadsföringen får inte heller riktas direkt till spelare som har stängt av sig via Spelpaus.se.

I vår analys har vi delat in marknadsföringen i två huvudgrupper. Den första är marknadsföring i traditionella medier, som exempelvis består av tryckt press, tv, radio och utomhusreklam. Den andra är marknadsföring i digitala medier, som i sociala nätverk, i banners, via sökord eller i onlinevideo. I vår förra delrapport pekade vi på att digitala medier spelar en allt viktigare del av marknadsföringen.

⁷⁴ Med undantag för radioreklam.

6.2.1 Utgifterna för spelreklam i traditionella medier minskar

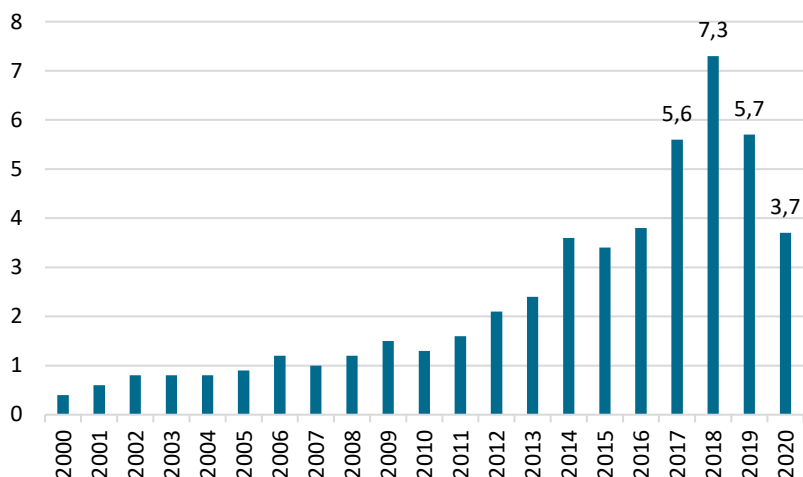
Spelföretagens bruttoutgifter för reklam i traditionella medier ökade kraftigt under 2017 och 2018, för att därefter minska kraftigt under 2019.

Siffror för 2020 visar att spelföretagens utgifter för spelreklam i traditionella medier fortsätter att sjunka. Utgifterna har halverats om vi jämför 2018 med 2020. Det kan vara ett tecken på att vi såg en topp i omfattningen av marknadsföringen i samband med omregleringen, när många nya spelföretag fick laglig rätt att verka i Sverige.

Men att digitala medier blir viktigare i spelföretagens marknadsföring kan också spela in. Under 2020 har pandemin också troligen haft en begränsande effekt på marknadsföringen. En uppföljning som Spelinspektionen har gjort med spelföretagen under våren 2020 visar att flera har minskat sin marknadsföring med anledning av pandemin.⁷⁵ Även i Statskontorets enkät till spelföretag anger drygt hälften av företagen att pandemin har medfört att de lägger mindre resurser på marknadsföring än vad som hade varit fallet annars. Det talar för att pandemin i någon mån har bidragit till att sänka utgifterna för spelreklam. Det är därför för tidigt att dra några slutsatser om hur marknadsföringen har utvecklats överlag efter omregleringen.

⁷⁵ Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 2 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*.

Figur 13. Spelföretags köp av spelreklam i traditionella mediekanaler i Sverige 2000–2020 (miljarder kronor).



Källa: Kantar/Sifo.

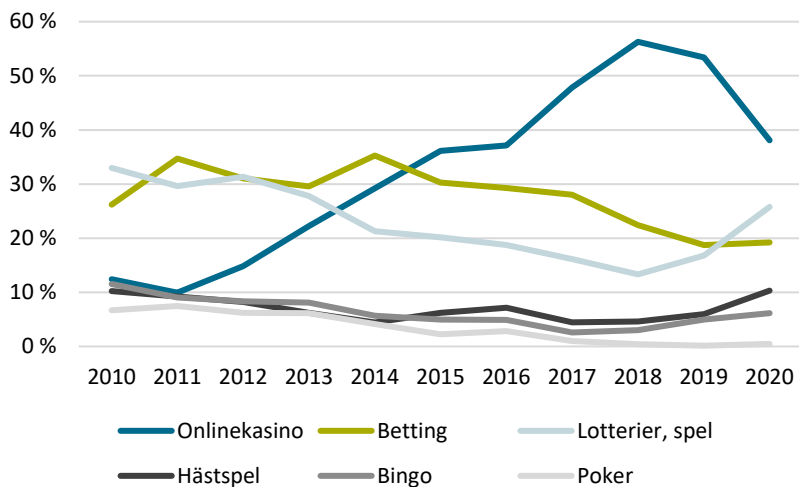
Kommentar: Bruttokostnader innan eventuella rabatter från de aktörer/medier som tillhandahåller reklamutrymmet. Mätningen gäller framför allt köp av spelreklam i traditionella medier som tryckt press, tv, radio och utomhusreklam, men även köp i vissa digitala medier ingår. Den avser inte köp av spelreklam i digitala medier som sociala nätverk, sökordsannonsering och online video.

Reklamutgifter för onlinekasino minskar både i absoluta och relativa tal

Spelföretagens reklamutgifter för onlinekasino i traditionella medier har i absoluta tal mer än halverats under 2020 jämfört med 2019. Även utgifterna för bettingreklam har minskat, med ungefär 12 procent. Utgifterna för reklam för både poker, hästspel, bingo och lotterier är relativt oförändrade.

Det har lett till att reklam för onlinekasino kraftigt har minskat sin andel av den traditionella reklammarknaden för spel, från 53 procent 2019 till 38 procent 2020. En annan konsekvens av att reklamutgifterna för onlinekasino och reklam som rör betting har minskat är att en allt högre andel av reklamen består av lotterier och hästspel. Lotteriernas andel av reklammarknaden för spel har ökat från 17 till 26 procent mellan 2019 och 2020.

Figur 14. Marknadsföringens kostnader fördelat mellan olika spelformer 2010–2020 (procent).



Källa: Kantar/Sifo.

Kommentar: Avser utgifter för marknadsföring i traditionella medier enligt 6:2. Fördelningen mellan olika spelformer bygger i denna figur på Kantar Sifo:s egen kategorisering.

Inför omregleringen ville många av spelföretagen positionera sig på den svenska licensierade spelmarknaden. Särskilt marknaden för onlinekasino präglas av en hög grad av konkurrens med många aktörer. Om det var fråga om en tillfällig topp är det naturligt att andra speltyper i efterhand återtar andelar av marknaden.

6.2.2 En bred approach i valet av digitala medier

Samtidigt som den traditionella reklamen minskar kunde vi i förra delrapporten visa att spelföretagens reklam i digitala medier hade ökat mellan 2018 och 2019. Att marknadsföringen generellt går mot en högre andel digital reklam gäller hela annonsmarknaden. År 2019 omsatte spelreklamen i digitala medier runt 1,2 miljarder kronor, vilket utgjorde 17 procent av all spelreklam som Statskontoret mätte under 2019.

Bland de spelföretag som har svarat på vår enkät anger fem av fjorton att de under 2020 planerade att lägga minst 50 procent av sina utgifter för marknadsföring i Sverige på digital marknadsföring. Men det finns en stor variation: några företag lägger några enstaka procent av budgeten för

marknadsföringen på digitala medier, andra använder endast digitala medier.

Sammantaget ser vi att spelföretagen använder flera olika digitala sätt att marknadsföra sig på. De vanligaste kanalerna under både 2019 och 2020 var sociala nätverk och sökordsmarkering, men även exempelvis bannerannonsering. Att marknadsföra sig genom så kallade influencers eller ambassadörer var vanligare 2020 än 2019 bland de spelföretag som har besvarat enkäten.

6.2.3 Brister i måttfullhet är det vanligaste nedslaget i Konsumentverkets tillsyn

I enlighet med spellagen har Konsumentverket och Spelinspektionen ansvar för tillsynen över spelföretagens marknadsföring. Vissa områden är i första hand Konsumentverkets ansvar. Det gäller frågor om spellagens krav på måttfull marknadsföring, att inte skicka direktreklam till personer som har stängt av sig från spel, informationsskyldigheten om åldersgränser för spel och kontaktinformation till stödorganisation samt reklamprislotterier. Konsumentverket utövar även tillsyn över bestämmelserna i marknadsföringslagen, exempelvis när det gäller vilseledande marknadsföring.

Under 2019 och 2020 har Konsumentverket haft 46 tillsynsärenden om marknadsföring av spel om pengar. Bestämmelserna i spellagen berörs i 41 av dessa ärenden. Bestämmelsen om måttfull marknadsföring förekommer i flest tillsynsärenden, 18 stycken. De nya bestämmelserna om direktreklam och informationsskyldighet förekommer i 14 respektive 13 ärenden. I enstaka fall har ärendena berört marknadsföring som riktar sig till barn och unga.⁷⁶

Konsumentverket uppfattar att spelföretagen överlag i hög grad rättar sig efter myndighetens tillsynsbeslut. Sammanlagt 7 av de totalt 46 tillsynsärendena på spelområdet har överlämnats till Konsumentombudsmannen, och 6 av dessa är kopplade till spellagen. Av dessa har i sin tur 3 resulterat

⁷⁶ I 15 ärenden gjorde Konsumentverket nedslag som gäller vilseledande marknadsföring alternativt lagstridighetsprincipen, dvs. att marknadsföringsåtgärden strider mot annan lagstiftning. Ett ärende rörde oskäliga avtalsvillkor.

i förbudsförelägganden, där samtliga rör brister utifrån spellagen. Enstaka ärenden har lyfts till Patent- och marknadsdomstolen. Ett fåtal beslut hade vid 2020 års slut vunnit laga kraft.

Spelföretagens marknadsföring har förbättrats – men problem kvarstår

År 2019 granskade Konsumentverket spelföretagens spelreklam i media. Myndigheten kunde bland annat konstatera stora brister när det gäller marknadsföringen av bonuserbjudanden. I en uppföljande granskning 2020 hade branschen förbättrat sig, men problem fanns fortfarande kvar. Bristerna handlar generellt om att företaget inte presenterar de viktigaste villkoren i den inledande annonsen på ett tillfredställande sätt.

I spelreklam ska spelföretagen dels hänvisa till en stödorganisation, dels ange lägsta åldersgräns för att få spela.⁷⁷ Granskningen 2019 visade att information saknades helt eller delvis i majoriteten av granskade reklamheter i sociala medier och poddar. I andra medier var informationen inte tillräckligt tydlig. I uppföljningen som Konsumentverket gjorde 2020 är det endast i ett fåtal fall som informationen saknas i annonserna. Men uppföljningen visade ändå att det i drygt en fjärdedel av annonserna i sociala medier och poddar fanns brister i informationen. Det finns också kvarstående brister kring informationsskyldigheten i marknadsföringen av spel i tv. Dessutom länkade internetannonser oftast till spelföretagens webbplats när man klickade på stödorganisationens kontaktuppgifter.

Även förekomsten av påståenden som strider mot kravet på måttfullhet vid marknadsföring har minskat mellan 2019 och 2020. Även påståenden med uppmanande karaktär, som exempelvis ”Pröva lyckan”, har minskat i omfattning, även om det fortfarande finns tveksamma påståenden. Konsumentverket uppfattar också att det finns spelreklam som på ett problematiskt sätt exempelvis överdriver vinstchanser och höga vinstbelopp.

Konsumentverket har även funnit brister i spelföretagens avtalsvillkor.⁷⁸

⁷⁷ Skyldigheten att hänvisa till stödorganisation gäller inte radio.

⁷⁸ Konsumentverket (2020). *Granskning av avtalsvillkor på spelområdet*.

En del företag hittar nya vägar runt lagstiftningen

Företrädare för Konsumentverket upplever att spelföretagen ibland hittar vägar runt bestämmelserna i spellagen snarare än att rätta sig efter intentionerna i tillsynsbeslutet. Konsumentverket har exempelvis tidigare anmärkt på förekomsten av vissa annonstyper som kan anses vara påträngande och är till för att väcka särskild uppmärksamhet. Dessa förekom inte vid granskningen 2020.^{79, 80} I stället har en del företag börjat med liknande annonstyper. Det finns också ett liknande exempel gällande bonusmarknadsföringen och spelkrediter. Företaget undvek då att prata om bonusar trots att det i lagens mening var fråga om ett bonuserbudande.

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.

6.3.1 Något färre 16- och 17-åringar spelar

Förekomsten av spelande bland 16- och 17-åringar har minskat något mellan 2018 och 2020 enligt resultaten i Nationella folkhälsoenkäten. År 2020 svarade åtta procent av deltagarna att de hade spelat om pengar under det senaste året. Motsvarande siffra var tio procent 2018. Men skillnaden är inte statistiskt säkerställd. Det är killarna som står för minskningen medan tjejernas spelande ligger kvar på samma nivå. Skillnaderna i spelande mellan tjejer och killar är marginell. En annan studie visar att svenska 16-åringar i ett nordiskt perspektiv i lägre utsträckning har ett problemspelande jämfört med ungdomar i Finland och Danmark.^{81 82}

⁷⁹ Konsumentverket (2020). *Marknadsföring av spel. En uppföljning av 2019 års granskning.*

⁸⁰ Antalet granskade aktörer var färre vid 2020 års granskning, 27 aktörer jämfört med 43 aktörer 2019.

⁸¹ Endast Sverige, Finland och Danmark ingick i analysen om problemspelande.

⁸² Spångberg, J & Svensson J (2020). Gambling among 16-year-olds and associated covariates: A Nordic comparison.

CAN:s skolundersökning bland elever i årskurs 9, som alltså är något yngre än de minderåriga i Nationella folkhälsoenkäten, visar att andelen elever som har spelat de senaste 12 månaderna har ökat jämfört med 2019. Tjejer i årskurs 9 spelar överlag mindre än killar. Men tjejerna uppvisar en signifikant ökning i spelande 2020 jämfört med 2019, från fem procent till åtta procent. Även killarnas spelande hade ökat men den ökningen var inte signifikant. Andelen elever som har spelat de 30 senaste dagarna har också ökat jämfört med 2019. Jämfört med 2012 har spelandet minskat bland elever i årskurs 9.^{83, 84}

6.3.2 Få ärenden i tillsynen som omfattar minderåriga

Statskontorets analys av myndigheternas tillsyn visar att det är ovanligt med nedslag som berör minderåriga i tillsynen. Spelinspektionen hade i oktober 2020 ett tillsynsbeslut som gällde åldersgräns för spel, vilket resulterade i en varning. Konsumentverket har i sin tillsyn under 2019 och 2020 upprättat två tillsynsärenden som gäller marknadsföring riktad till barn och unga.

Drygt hälften av spelföretagen på den svenska spelmarknaden som har besvarat vår enkät anger att de i dag arbetar mer aktivt med att kontrollera identiteter jämfört med före omregleringen. Majoriteten av dessa anger att det åtminstone delvis beror på omregleringen.⁸⁵

⁸³ Svarefrekvenserna blev lägre än normalt i 2020 års skolundersökning, samtidigt som datainsamlingen utsträcktes till terminsslutet. Detta kan påverka jämförbarheten med övriga års resultat.

⁸⁴ CAN (2020) *Skolelevers drogvanor 2020*.

⁸⁵ Några spelföretag har angett att de nu arbetar mer aktivt med att kontrollera identiteter, men av andra skäl än omregleringen av den svenska spelmarknaden. Vi har inte undersökt vilka dessa skäl är.

7 Folkhälsa och spelande

Statskontorets iakttagelser

- Vi observerar inga stora förändringar i utvecklingen av riskabelt spelande de senaste åren i befolkningen i stort. Men andelen män i åldrarna 18–29 år som uppvisar tecken på riskabelt spelande har ökat mellan 2018 och 2020.
- Hittills verkar pandemin ha haft begränsade effekter på spelproblemen i befolkningen i stort. Men pandemin kan ha förvärrat situationen för en del personer, främst för de som redan har ett spelproblem.
- Omkring en halv procent av befolkningen har under 2020 lånat eller sålt något för att spela. Bland de som har ett riskabelt spelande är andelen 14 procent. Det är ingen tydlig förändring mot 2018. En fjärdedel av kommunerna uppskattar att antalet rådsökande som har skulder till följd av spel om pengar har ökat under 2020. Det är färre kommuner som uppskattar att antalet har ökat 2020 jämfört med 2019.

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.⁸⁶ Vi utvärderar detta genom att följa spelproblem i befolkningen och ekonomiska problem till följd av spelande.

⁸⁶ Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*. s. 82 och s. 146.

7.1 Spelproblem i befolkningen

I årets rapport följer vi hur förekomsten av riskabelt spelande har utvecklats i befolkningen. Resultaten i detta avsnitt ska sättas i relation till att andelen av befolkningen som spelar om pengar långsamt minskar. Mellan 2018 och 2020 har andelen som har spelat om pengar minskat från 58 till 56 procent.

Definitioner av begrepp

Riskabelt spelande som används i Nationella folkhälsoenkäten betyder att spelet har medfört en eller flera negativa konsekvenser.

Definitionen omfattar alla nivåer av spelproblem som används i spelundersökningen Swelogs: *Viss risk*, *Förhöjd risk* och *Spelproblem*.

Riskabelt spelande är alltså en grov definition av risker och problem kopplade till spel om pengar.

Klassificeringen av olika nivåer av spelproblem utifrån Swelogs utgår ifrån formuläret Problem Gambling Severity Index (PGSI). Begreppet *Problemspelande* används för att beskriva de spelare som har antingen en *Förhöjd risk* för spelproblem eller ett *Spelproblem*.

7.1.1 Riskabelt spelande har överlag inte blivit vanligare

Nationella folkhälsoenkäten *Hälsa på lika villkor* undersöker levnadsvanor bland befolkningen i åldrarna 16–84 år. Enkäten visar att förekomsten av riskabelt spelande har minskat något mellan 2018 och 2020, från 4 till 3 procent. Men skillnaden är inte statistiskt säkerställd. Andelen är oförändrad eller har minskat i de flesta ålderskategorier med undantag för män i åldern 18–29 år. Där har andelen med riskabelt spelande ökat från 7 till 9 procent. Den skillnaden är statistiskt säkerställd.

Andelen med riskabelt spelande bland kvinnor är i undersökningen 1 procent medan andelen bland män är 6 procent. Jämfört med förekomsten av

spelproblem, där könsskillnaderna är små, ser vi alltså att männen utgör en majoritet bland de som har ett riskabelt spelande. Det innebär att betydligt fler män än kvinnor har spelvanor som medför en eller flera negativa konsekvenser, men att könsfördelningen i stort sett är jämn bland dem som har allvarligare spelproblem.

Det är mindre vanligt att personer med eftergymnasial utbildning har ett riskabelt spelande, än personer med förgymnasial eller gymnasial

utbildning. Samma mönster fanns före omregleringen. Vi ser inga säkerställda skillnader mellan 2018 och 2020 för någon av grupperna.

7.1.2 Kontakter med Stödlinjen minskade 2020

Stödlinjen är en nationell stödinsats för personer som har problem med spel om pengar samt deras anhöriga.⁸⁷ I förra delrapporten konstaterade vi att antalet spelare som tog kontakt med Stödlinjen hade minskat kraftigt mellan 2018 och 2019.

Utifrån preliminära siffror för 2020 ser vi att antalet kontakter nu har minskat ytterligare. Jämfört med 2018 har antalet kontakter nästan halverats. Det är framför allt kontakter via e-brev och chatt som har minskat över tid. I de fall där kön uppges står kvinnor för 19 procent av kontakterna med Stödlinjen. Fördelningen var ungefär densamma även före omregleringen.⁸⁸

Tabell 5. Kontakter med Stödlinjen 2018–2020, antal och förändring i procent.

Kontaktsätt	2018	2019	2020	Förändring 2018–2020
Telefonsamtal	977	683	695	-29 %
Chatt	666	450	357	-46 %
E-brev	279	126	58	-79 %
Totalt	1 922	1 259	1 110	-42 %

Källa: Stödlinjen, preliminär statistik för 2020.

Även antalet anhörigkontakter har minskat mellan 2018 och 2020, med drygt en tredjedel.

Som vi konstaterade i förra delrapporten kan de allt färre kontakterna med Stödlinjen bero på att fler väljer att använda Spelpaus.se i stället för att söka stöd. Det kan enligt Stödlinjen också bero på ökade möjligheter till vård hos kommuner och regioner. I januari 2018 började en lagändring

⁸⁷ Stödlinjen har funnits sedan 1999 men drevs de första åren av en privat aktör. Den drivs sedan 2011 på uppdrag av Socialdepartementet av Centrum för Psykiatriforskning, Stockholms läns sjukvårdsområde och Karolinska institutet.

⁸⁸ Könstilldelningen ska tolkas med försiktighet. I nästan en tredjedel av kontakterna har annat kön eller vet ej angivits.

gälla som utvidgade socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för stöd och behandling av spelproblem. En uppföljning av lagändringen visar att hjälpsökandet ökade markant inför och i samband med att lagändringen infördes, men att färre sedan har sökt hjälp under 2019, delvis på grund av införandet av Spelpaus.se.⁸⁹

Lägre andel har spelproblem, men högre andel är i riskzonen

Stödlinjen erbjuder även ett självtest baserat på ett formulär som främst används för screening av spelproblem i befolkningen. Under 2020 indikerar en lägre andel av testen spelproblem än vad som var fallet under 2018. Däremot har andelen vars test visar att de har risk att utveckla spelproblem ökat mellan 2018 och 2020. Jämfört med 2019 är skillnaderna små.

Tabell 6. Resultaten från genomförda självtester hos Stödlinjen 2018–2020, (procent).

	2018	2019	2020
Inga problem	6 %	16 %	18 %
Viss risk	10 %	19 %	16 %
Förhöjd risk	13 %	17 %	16 %
Spelproblem	71 %	48 %	50 %
Någon risk + Spelproblem	94 %	84 %	82 %
Totalt antal tester i inkluderade grupper	5 493	11 116	8 519

Källa: Stödlinjen.

Kommentar: Resultat för de som gör testet för att få veta mer om sitt spelande eller som inte har angivit någon orsak. Resultaten utgår från en skala baserad på formuläret Problem Gambling Severity Index (PGSI). Formuläret består av nio olika påståenden som besvaras med något av alternativen "aldrig" (0 poäng), "ibland" (1 poäng), "ofta" (2 poäng) eller "nästan alltid" (3 poäng). Den möjliga totala poängsumman sträcker sig från 0 till 27 poäng. Poängsumman placerar individen i en av följande kategorier: 0 poäng = ej spelproblem, 1–2 poäng = viss risk, 3–7 poäng = moderat/förhöjd risk och 8–27 poäng = spelproblem.

⁸⁹ Forsström, D. & Samuelsson, E. (2020). *Utbud av stöd och behandling för spelproblem. Uppföljning av förtydligat ansvar i lagstiftningen.*

Resultaten från testerna inkluderar de som gjort testet för att få veta mer om sina spelvanor och de som inte har angett någon orsak till att göra testet.⁹⁰

Den övervägande majoriteten som gör självtestet hos Stödlinjen är män. Män utgör också majoriteten i den grupp av befolkningen som uppskattas ha ett riskabelt spelande. Men det finns inga stora skillnader mellan kvinnor och män i resultaten. Andelen som visar sig inte ha spelproblem är något högre bland kvinnor 2020. Andelen som har förhöjd risk för spelproblem är något högre bland män.

De allra flesta som gjorde testet under 2020 har angivit uppgifter som tyder på spelproblem eller någon risk för spelproblem, vilket visar att testet ofta görs på förekommen anledning. Men andelen som anger sådana uppgifter har minskat sedan 2018. En orsak är att testet har blivit mer tillgängligt för onlinespelare i samband med spellagens krav på licenshavarna att erbjuda eller länka till ett självtest. Det har medfört att fler spelare hittat till testet och att en högre andel än tidigare fyller i relativt låga poäng.⁹¹ Att fler gör Stödlinjens självtest efter omregleringen bidrar till att fler numera får reda på att de har spelproblem eller risk för att utveckla det.

7.1.3 Pandemins effekter på spelproblem är hittills begränsade

Folkhälsomyndigheten konstaterar i en studie av spelvanor och spelproblem under pandemins första år att förekomsten av spelproblem inte har förändrats på befolkningsnivå. Andelen med spelproblem var under pandemin ungefär 0,3 procent. Även andelen med förhöjd risk för spelproblem är densamma före och efter pandemin. Andelen av befolkningen som har viss risk för spelproblem har minskat något.

⁹⁰ Det finns också en grupp som angivit att de gör testerna för skojs skull. Dessa exkluderar vi dock från analyserna av testresultaten då resultaten skiljer sig markant från de andra två grupperna.

⁹¹ Wall, H., Berman, A. H., Jayaram-Lindström, N., Hellner, C., & Rosendahl, I. (2020, July 2). GamblerClusters and Problem Gambling Severity: A Cluster Analysis of Swedish Gamblers Accessing an Online Problem Gambling Screener.

Myndigheten bedömer att problemen främst har ökat bland de som hade ett problemspelande före pandemin. Det finns inga större skillnader i andelen som fått ökad grad av spelproblem bland män respektive kvinnor. Folkhälsomyndighetens sammantagna bild utifrån studien är att pandemin hittills främst har drabbat grupper som redan har en svår situation.⁹²

Folkhälsomyndighetens slutsatser är i linje med andra studier och erfarenheter som vi har tagit del av under 2020.⁹³ En studie baserad på vårdsökande i Region Skåne visar att fler inte har sökt vård för sitt spelberoende under 2020 jämfört med före pandemin.⁹⁴

Pandemin har fungerat både som en försvårande och som en underlättande faktor. Försvårande eftersom många har spenderat mer tid hemma än vanligt till följd av arbetslöshet, permitteringar, hemarbete och isolering. Samtidigt har en underlättande faktor varit att vissa spelmöjligheter såsom vadhållning och fysiska kasinon i stort sett försvann under våren 2020.⁹⁵

En undersökning baserad på personer som har slagit i taket för den tillfälliga insättningsgränsen på 5 000 kronor visar att i gruppen med upplevda spelproblem fortsatte sju av tio spelare att spela vidare på andra sajter efter att de hade slagit i taket hos spelföretaget. Svenska Spel rapporterar också om ett inflöde av nya kunder som spelar för högre

⁹² Folkhälsomyndigheten (2021) *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Åtterrapporing av ett regeringsuppdrag.*

⁹³ Håkansson, A. (2020) Changes in Gambling Behavior during the COVID-19 Pandemic-A Web Survey Study in Sweden. & Lindner P, Forsström D, Jonsson J, Berman AH and Carlbring P (2020) Transitioning Between Online Gambling Modalities and Decrease in Total Gambling Activity, but No Indication of Increase in Problematic Online Gambling Intensity During the First Phase of the COVID-19 Outbreak in Sweden: A Time Series Forecast Study.

⁹⁴ Håkansson A, Åkesson G, Grudet C, Broman N. No Apparent Increase in Treatment Uptake for Gambling Disorder during Ten Months of the COVID-19 Pandemic— Analysis of a Regional Specialized Treatment Unit in Sweden.

⁹⁵ Folkhälsomyndigheten (2021) *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Åtterrapporing av ett regeringsuppdrag.*

belopp än den genomsnittliga kasinokunden och att de som kontaktas i högre grad än tidigare har varit kunder en kortare tid.⁹⁶

Mer spelande på onlinekasino

Det finns iakttagelser om ett ökat spelande på onlinekasino under 2020, som är en av de mest riskfyllda spelformerna.⁹⁷ En studie visar också att de onlinespelare som upprätthåller eller börjar spela på spelformer som teoretiskt sett borde ha minskat under pandemin, såsom vadslagning, kan ha en särskilt hög risk för att utveckla problemspelande.⁹⁸

Det finns vissa tecken på att pandemin har bidragit till en förflyttning mellan spelformer (se även kapitel 2). En grupp spelare med särskilt hög förekomst av spelproblem och som tidigare har satsat pengar på vadhållning gick över till onlinekasino, i samband med att vadhållningsobjekten försvann under inledningen av pandemin.⁹⁹ Även spelberoendeföreningar har sett en tendens till att spelare flyttade sig till riskfyllda spel som onlinekasino.¹⁰⁰ Den spelförening som Statskontoret har pratat med under hösten 2020 är orolig för att de spelare som har gått över från vadhållning till onlinekasino även fortsättningsvis kommer att spela på onlinekasino.

Det kan ta tid innan ett förändrat spelbeteende leder till negativa konsekvenser. Pandemin pågår dessutom fortfarande och det är för tidigt

⁹⁶ Svenska spel (2020) *Vad gör problemspelare efter begränsning vid 5 000 kr?*

⁹⁷ Lindner P, Forsström D, Jonsson J, Berman AH and Carlbring P (2020) Transitioning Between Online Gambling Modalities and Decrease in Total Gambling Activity, but No Indication of Increase in Problematic Online Gambling Intensity During the First Phase of the COVID-19 Outbreak in Sweden: A Time Series Forecast Study. & Stödlinjen (2020) *Hjälpsökande under coronapandemin*. & Svenska spel (2020). *Ökat riskspel på nätcasino möts med förstärkta åtgärder*.

⁹⁸ Håkansson. A. (2020) Impact of COVID-19 on Online Gambling – A General Population Survey During the Pandemic.

⁹⁹ Håkansson. A. (2020) Changes in Gambling Behavior during the COVID-19 Pandemic-A Web Survey Study in Sweden.

¹⁰⁰ Spelinspektionen (2020) *Utvecklingen på spelmarknaden, och viktiga åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*.

att dra definitiva slutsatser om hur pandemin påverkar spelrelaterad ohälsa.

7.2 Ekonomiska problem till följd av spelande

En konsekvens av spelproblem är att spelaren ofta får ekonomiska problem och skuldsätter sig. Den spelberoendeförening som vi har varit i kontakt med beskriver att i princip alla som söker hjälp hos dem är skuldsatta till följd av sitt spelande. Deras uppfattning är att unga personer tar sms-lån medan äldre ofta har större tillgångar och inkomster och därför använder huslån i första hand, sedan sms-lån. Föreningen efterfrågar en möjlighet att i samband med en avstängning via Spelpaus.se även kunna spärra sig från lånemarknaden.

7.2.1 Varken fler eller färre som lånar eller säljer för att spela

Enligt svaren från Nationella folkhälsoenkäten är det en väldigt liten del av befolkningen som under 2020 har lånat pengar eller sålt något för att ha pengar att spela för, ungefär en halv procent. Bland de som har ett riskabelt spelande har 14 procent lånat pengar eller sålt något för att spela. Det är en procentenhet högre än 2018, men skillnaden är inte statistiskt säkerställd. Det är vanligare bland personer med enbart förgymnasial utbildning och det förekommer inga stora skillnader mellan kvinnor och män.¹⁰¹

7.2.2 Spelmissbruk – en orsak till skuldsanering

I förra delrapporten konstaterade vi att Kronofogdemyndigheten under de senaste åren observerat en ökad förekomst av spelrelaterade skulder i ansökningarna om skuldsanering. Myndigheten har under 2020 genomfört en kartläggning av hur vanligt förekommande spelmissbruk är bland ärenden som handläggs inom skuldsaneringen. Av de 150 ärenden som analyserades anges spel som orsak till ansökan som skuldsanering i 23

¹⁰¹ Eftersom antalet som lånat pengar eller sålt något för att spela är ganska få har resultaten för 2018 och 2020 slagits ihop vid analyserna av skillnader mellan olika grupper för att få säkrare resultat.

procent av ärendena. Nästan hälften av dessa ärenden gäller personer i åldrarna 26–35 år.¹⁰²

7.2.3 Färre kommuner anger 2020 att antalet skuldsatta ökat

Statskontoret och Konsumentverket har vid tre tillfällen genomfört en enkätundersökning till kommunernas budget- och skuldrådgivare. Enkäten speglar rådgivarnas bedömning av hur skuldsättning som har orsakats av spel har förändrats över tid.¹⁰³

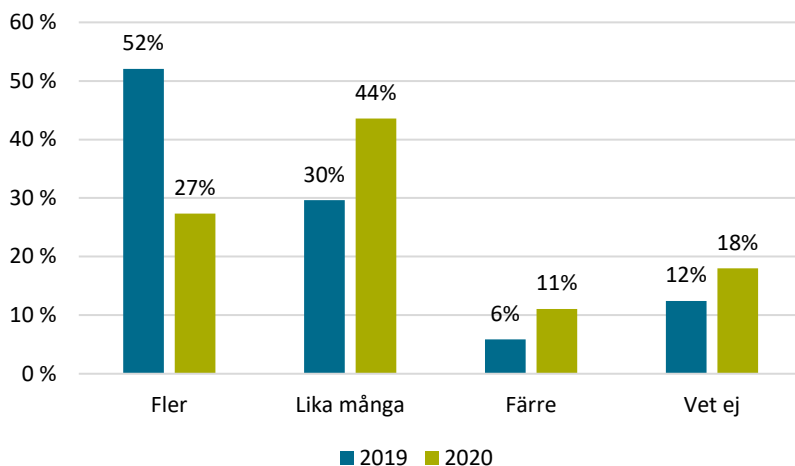
I delrapport 2 konstaterade vi utifrån enkäten att skulderna till följd av spel hade ökat mellan 2015 och 2018. I förra delrapporten konstaterade vi att det verkade som att spelskulderna fortsatte att öka under 2019. Då bedömde drygt hälften av kommunerna att antalet personer med spelrelaterade skulder hade ökat jämfört med föregående år.

Utifrån 2020 års resultat verkar det som att antalet skuldsatta fortsätter att öka, men inte på lika många platser i landet som 2019. Ungefär en fjärdedel av kommunerna bedömer att antalet personer som har skulder till följd av spel om pengar har ökat jämfört med föregående år. En högre andel av kommunerna bedömer 2020 att antalet inte har förändrats eller har minskat, jämfört med 2019.

¹⁰² I juni 2020 då studien genomfördes fanns 12 000 pågående ärenden.

¹⁰³ Budget- och skuldrådgivning är en frivillig och kostnadsfri kommunal service för medborgarna. För kommunerna är det en lagstadgad verksamhet, enligt 5 kap. 12 § socialtjänstlagen (2001:453).

Figur 15. Vilket av följande påståenden stämmer bäst överens med er uppfattning? Antalet personer som har skulder till följd av spel om pengar är...



Källa: Konsumentverkets enkät till budget- och skuldrådgivare i kommunerna, 2019 och 2020.

Kommentar: Vi har slagit ihop kategorierna Betydligt fler och Något fler respektive Betydligt färre och Något färre.

En lägre andel anger också 2020 att skulderna till följd av spel om pengar har växt i omfattning jämfört med svaren 2019. I stället bedömer en högre andel att skulderna är ungefär lika stora jämfört med för ett år sedan. Men det är fortfarande en fjärdedel av kommunerna som bedömer att skulderna har växt i omfattning.

Den stora majoriteten av kommunerna uppskattar såväl 2019 som 2020 att andelen av de hjälpsökande som har skulder till följd av spel om pengar är ungefär 10–20 procent. Men det finns också enstaka kommuner som anger så mycket som 70 procent.

8 Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Statskontorets iakttagelser

- Under 2020 gjordes 40 polisanmälningar om olovlig spelverksamhet. Det är en betydande ökning jämfört med 2019. Men de flesta polisanmälningarna läggs ner, eftersom misstankarna är svåra att utreda.
- Spelinspektionen har utfärdat fler verksamhetsförbud mot spelföretag utan svensk licens under 2020 än under 2019. Men besluten leder sällan till att spelföretagen upphör med sin verksamhet mot svenska kunder.
- Spelinspektionen har fortfarande inte använt sig av varningsmeddelande som verktyg för att stävja olovlig spelverksamhet. Myndigheten har under 2020 inlett ärenden om betalningsblockering.
- Alla berörda aktörer anser att matchfixning är ett stort problem. Men antalet misstänkt manipulerade matcher har minskat under 2020. Det beror sannolikt på coronapandemin.

Regeringen ville med omregleringen av spelmarknaden förbättra möjligheterna att motverka brottslighet vid spel om pengar. Spellagen skärpte därför straffen för olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel. Spelfuskbrottet är en ny brottsrubricering och kom till bland annat för att regeringen bedömde att det tidigare regelverket inte var tillräckligt för att komma till rätta med så kallad matchfixning.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Prop. 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad.*

Vi följer utvecklingen av brottslighet kopplat till spel genom att undersöka både hur vanligt det är med olovlig spelverksamhet respektive matchfixning och hur arbetet mot olovlig spelverksamhet och matchfixning går.

8.1 Olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel

Olovlig spelverksamhet kan vara när spelföretag utan svensk licens tillhandahåller spel mot svenska konsumenter. Det kan till exempel handla om att spelföretag på webbsidan har information på svenska eller att företaget erbjuder insättningar och uttag i svensk valuta.¹⁰⁵ Olovlig spelverksamhet omfattar också exempelvis illegala spelautomater och pyramidspel. Den som tillhandahåller spel som riktar sig till svenska konsumenter utan att ha en svensk licens kan dömas till böter eller fängelse i upp till sex år, om brottet bedöms som grovt.

Detsamma gäller för den som på något sätt möjliggör eller främjar olovligt spel. Det kan till exempel handla om att på olika sätt marknadsföra olovligt spel eller att tillhandahålla betalningslösningar till spelföretag som inte har någon svensk licens.

Spelandet hos spelföretag som inte har svensk licens har ökat från uppskattningsvis 2 miljarder kronor under 2019 till 2,6 miljarder under 2020 (se även kapitel 3). Det finns spelföretag som accepterar svenska spelare utan att bryta mot svensk lag, men ökningen är en indikation på att svenskarna spelar mer hos företag som bryter mot den svenska spellagen än tidigare.

8.1.1 Fler polisanmälda brott mot olovlig spelverksamhet 2020 än 2019

Antalet polisanmälningar om olovlig spelverksamhet har ökat betydligt under 2020 jämfört med 2019. Under året gjordes 40 polisanmälningar gällande olovlig spelverksamhet. År 2019 anmäldes endast 9 misstänkta

¹⁰⁵ Svenskar kan också spela hos spelföretag utan svensk spellicens som inte riktar sig mot svenska marknaden. Det är inte brottsligt enligt svensk lagstiftning att tillhandahålla sådana spel.

brott om olovlig spelverksamhet. Endast en anmälan om främjande av olovligt spel gjordes under 2020.

Det är främst Spelinspektionen som anmäler misstänkta brott om olovlig spelverksamhet. Majoriteten av anmälningarna under 2020 har gjorts efter att Spelinspektionen har utfärdat verksamhetsförbud mot spelföretag som inte har rätt att tillhandahålla spel i Sverige. Om spelföretagen inte har rättat sig efter myndighetens föreläggande om verksamhetsförbud har Spelinspektionen gjort en polisanmälan.¹⁰⁶

Men förutsättningarna för att utreda och lagföra dessa brott är små, enligt Spelinspektionen. De flesta polisanmälningar som har kommit in under 2020 har lagts ned. Företagen som står bakom de olagliga spelsajterna verkar oftast i länder utanför EU. Det är därför svårt för Polismyndigheten att identifiera de fysiska personer som driver företagen.

8.1.2 Viktigt men svårt med internationell samverkan

Spelinspektionen lyfter fram att nationell och internationell samverkan är en viktig förutsättning för att bekämpa olaglig spelverksamhet.¹⁰⁷ Men i våra intervjuer med företrädare för Spelinspektionen framgår att det inte alltid är enkelt att få kontakt med myndighetsföreträdare i de länder där de olicensierade företagen finns, eftersom dessa ofta är placerade utanför EU, till exempel i Curaçao. Spelinspektionen har haft kontakt med enskilda myndighetsföreträdare men det har inte rört sig om något mer systematiskt samarbete.

8.1.3 Spelinspektionen har prioriterat arbetet mot olovlig spelverksamhet under 2020

I Spelinspektionens verksamhetsplan för 2020 framgår att myndigheten under året ska prioritera åtgärder som motverkar olaglig spelverksamhet.¹⁰⁸ Åtgärderna ska bland annat utgå från den strategi mot

¹⁰⁶ Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*.

¹⁰⁷ Spelinspektionen (2020). *Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi*.

¹⁰⁸ Spelinspektionen (2020). *Verksamhetsplan 2020*.

olaglig spelverksamhet online som Spelinspektionen beslutade om i slutet av 2019.¹⁰⁹ Strategin förtydligar vilka kriterier som myndigheten ska utgå från när den bedömer om ett spelföretag utan licens olovligen tillhandahåller spel för svenska konsumenter.¹¹⁰ I de beslut om verksamhetsförbud mot olicensierade spelföretag som Spelinspektionen har fattat under 2020 är det enligt Statskontorets bedömning tydligt att myndigheten har utgått från dessa kriterier.

8.1.4 Fler verksamhetsförbud har utfärdats under 2020

Enligt spellagen har Spelinspektionen rätt att meddela förbud mot spelverksamhet som inte har licens att verka i Sverige. Förbudet kan förenas med ett vite. Spelinspektionen började utfärda verksamhetsförbud först i december 2019. Då fattade myndigheten 6 beslut om förbud mot spelföretag utan svensk licens. Förbuden omfattade då totalt 38 sajter.

Under 2020 har Spelinspektionen utfärdat verksamhetsförbud mot 17 spelföretag som inte har licens för att tillhandahålla spel i Sverige. Dessa spelföretag har sammantaget stått bakom omkring 60 spelsajter som på olika sätt har riktat sitt spelerbjudande mot svenska kunder.¹¹¹ Det har bland annat skett genom att spelföretagen har samarbetat med så kallade affiliates som har marknadsfört spelsajterna mot svenska konsumenter. En affiliate driver till exempel en webbplats vars syfte är att marknadsföra spelföretag utan svensk licens. Affiliatesidorna riktar sig ofta mot spelare som antingen är avstängda via Spelpaus.se eller spelare som vill få fler bonuserbjudanden än vad som är tillåtet hos spelföretag med svensk licens.¹¹²

¹⁰⁹ Spelinspektionen (2020). *Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi*.

¹¹⁰ Utgångspunkten för att en spelverksamhet ska anses vara olaglig i Sverige är att spelföretaget aktivt riktar sig mot svenska kunder. Det kan till exempel handla om att den aktuella webbsidan har information på svenska eller att det finns svenskt telefonnummer till kundtjänst.

¹¹¹ Antalet spelsajter bygger på en genomgång av Spelinspektionens beslut om förbud att tillhandahålla spel i Sverige.

¹¹² Spelinspektionen (2020). *Kartläggning av affiliatesidor, icke licensierade spelbolag som riktar sig mot Sverige*.

Av de totalt 23 verksamhetsförbud som myndigheten har utfärdat under 2019 och 2020 har fyra spelföretag fått sina förbud återkallade eftersom dessa företag har upphört med att rikta spel mot svenska kunder. De spelföretag med förbud som fortfarande är aktiva är enligt Spelinspektionen svåra att få kontakt med. Det är enligt myndigheten inte heller så effektivt att utfärda vite, eftersom spelföretagen oftast har säte i länder där det är svårt att få hjälp från motsvarande myndigheter. Det tyder på att Spelinspektionen framöver kan behöva arbeta för att stärka samarbetet och dialogen med andra länders myndigheter.

8.1.5 Verktygen mot olovlig spelverksamhet har fortfarande inte använts

Utöver Spelinspektionens möjlighet att förbjuda olicensierade spelföretag att tillhandahålla spel i Sverige kan myndigheten enligt spellagen (2018:1138) också ta till andra åtgärder. De verktyg som anges i lagen är betalningsblockering och varningsmeddelande.¹¹³ Ett tredje verktyg som är tänkt att motverka olicensierat spel är att beskatta spelares vinster från spel som saknar svensk licens.

Spelinspektionen kommer att besluta om betalningsblockering under 2021

Spelinspektionen inledde under 2020 ett ärende där det hade kunnat bli aktuellt att använda betalningsblockering. Men myndigheten kunde då inte pröva verktyget fullt ut eftersom den inte fick tillgång till uppgifter om vilken betaltjänstleverantör som det olicensierade spelföretaget använder.

Denna typ av uppgifter är generellt sett sekretessbelagda enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Men i vissa fall kan sekretessen undanröjas om den som behöver uppgiften inte anses obehörig. Det gäller till exempel i samband med förundersökningar i brottmål.¹¹⁴ Det finns i dagsläget dock inga specifika bestämmelser som ger Spelinspektionen rätt att ta del av uppgifter från banker. Det skulle i så

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 1 kap. 10 § lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

fall behöva prövas i varje enskilt fall. Spelinspektionen har därför föreslagit att det i spellagen ska införas en generell uppgiftsskyldighet för banker och kreditinstitut.¹¹⁵

Spelinspektionen har i slutet av 2020 inlett fler ärenden om betalningsblockering. En uppskattning från myndigheten är att det rör sig om ungefär tio fall. Myndigheten bedömer att de kommer att fatta beslut om dessa ärenden under 2021.¹¹⁶

Varningsmeddelande – förenat med svårigheter som nu utreds

Spelinspektionen har under 2020 arbetat med att utreda förutsättningarna för att använda varningsmeddelande på spelsajter hos företag som bedriver olovlig spelverksamhet. Enligt myndigheten är verktyget förenat med tekniska och praktiska svårigheter.

En utmaning är bland annat att se till att de ungefär hundra internetleverantörer som verkar i Sverige får information om att upprätta ett varningsmeddelande på den aktuella spelsajten.¹¹⁷ Spelinspektionen bedömer att det inte skulle vara resursmässigt motiverat att rikta förelägganden om varningsmeddelanden till samtliga internetleverantörer.

Spelinspektionen kommer framöver att fortsätta utreda vad som krävs för att kunna använda varningsmeddelande. Enligt förarbetena till spellagen ska varningsmeddelanden användas endast om det finns särskilda skäl.¹¹⁸ Ett sådant skäl kan enligt Spelinspektionen vara att ett spelföretag trots verksamhetsförbud fortsätter rikta spel mot svenska spelare. Ett annat är om Spelinspektionen bedömer att spelsajten i fråga tillhandahåller spel till svenska kunder i en tillräckligt stor omfattning.¹¹⁹ Det räcker alltså inte att

¹¹⁵ Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*.

¹¹⁶ Spelinspektionen (2021). *Årsredovisning 2020*.

¹¹⁷ Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*.

¹¹⁸ Prop. 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 209–212.

¹¹⁹ Prop. 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 212.

några enskilda svenska spelare använder spelsajten för att motivera ett varningsmeddelande.

Begränsade skatteintäkter från olicensierat spel

Svenska spelares vinster från spel som saknar svensk licens ska beskattas i Sverige om spelföretaget har riktat spel mot den svenska marknaden. Syftet med beskattningskravet är att motverka olovlig spelverksamhet och öka kanaliseringen. År 2020 har varit det första året efter omregleringen som uppgifter om vinster från spel som inte har svensk licens ska lämnas i inkomstdeklarationen.

Skatteverket har i dagsläget inga uppgifter om hur många personer som lämnade uppgifter om spelvinster i sin inkomstdeklaration för 2020. Men det rör sig om ett litet antal personer och begränsade summor, enligt myndigheten.

Det går heller inte att säga hur stora skatteintäkterna från spelvinster har blivit. Enligt Skatteverket beror det på att spelvinster från olicensierat spel redovisas tillsammans med andra kapitalinkomster som en privatperson har haft, till exempel ränteinkomster eller aktieutdelning. Myndigheten arbetar nu med att undersöka möjligheterna för att begära ut kontrolluppgifter från olicensierade spelföretag.

8.1.6 Spelmarknadsutredningen har lämnat förslag för att motverka olicensierat spel

Den så kallade spelmarknadsutredningen lämnade sitt slutbetänkande i december 2020.¹²⁰ Utredningen har lämnat flera förslag som syftar till att motverka olicensierat spel, bland annat följande:

- tillståndskrav för företag som utvecklar spelprogramvara
- ett förvaltningsrättsligt förbud i spellagen mot främjande av olovligt spel.

¹²⁰ SOU 2020:77. *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden.*

Statskontoret framhöll i den förra delrapporten att detta är åtgärder som Spelmarknadsutredningen bör överväga. Regeringen har (när denna rapport publiceras) skickat ut Spelmarknadsutredningen på remiss.

8.2 Matchfixning

Matchfixning innebär att resultatet eller ett delmoment i en match eller tävling manipuleras genom att spelare, tränare eller domare påverkas att ändra utgången av matchen eller tävlingen. Den aktuella matchen eller tävlingen är också nästan alltid föremål för spel om pengar.

Matchfixning är ett omfattande problem inom idrotten. Det råder samstämmighet från politiskt håll, från idrottsrörelsen och från spelbranschen om att matchfixning hotar idrottens trovärdighet. Även spelföretagen riskerar att deras kunder tappar förtroende för spelbranschen om det finns risk för att matcher och tävlingar är uppgjorda i förväg.¹²¹

I samband med omregleringen av spelmarknaden infördes en ny brottsrubricering för på ett mer effektivt sätt kunna bekämpa matchfixning. Brottet som kallas spelfusk innebär att det är brottsligt att på ett otillåtet sätt påverka utgången av ett spel som omfattas av svensk licens. För att dömas för brottet spelar det ingen roll om den som blir utsatt för påtryckningar att manipulera en match eller tävling faktiskt genomför en handling som förändrar utgången. Det är själva påverkanssituationen som är kriminaliserad.¹²² Innan spelfuskbrottet började gälla krävdes att det fanns en förmån, till exempel en muta, för att kunna påvisa matchfixning.

Straffet kan medföra fängelse i upp till två år eller fängelse i upp till sex år om brottet bedöms som grovt.

8.2.1 Färre fall av matchfixning under 2020 än 2019 – men mörkertalet är stort

Matchfixning förekommer i flera idrotter, till exempel tennis och basket. Men fotboll är den idrott som oftast diskuteras i samband med match-

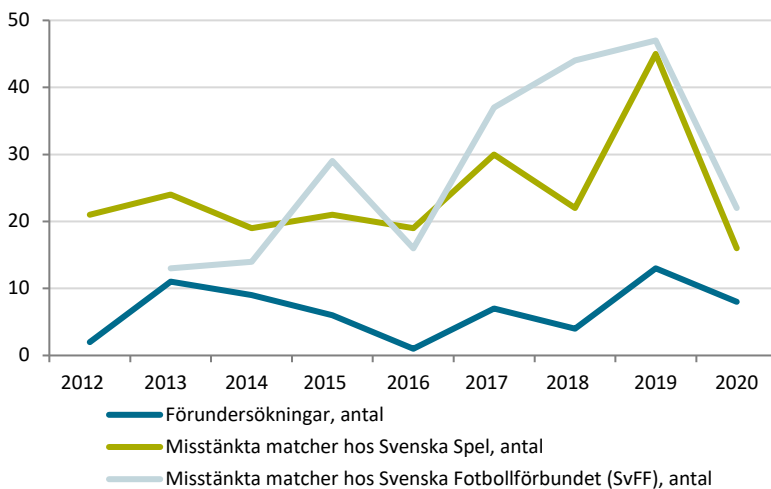
¹²¹ Brottsförebyggande rådet (2015). *Matchfixning – manipulation av matcher och spelmarknad*.

¹²² Prop. 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 227.

fixning. År 2012 anmäldes för första gången ett misstänkt brott om en manipulerad fotbollsmatch i Sverige.¹²³ Sedan dess har polis-anmälningarna ökat, även om det fortfarande inte rör sig om stora antal per år. Ett stort problem för att bekämpa matchfixning är att mörkertalet troligen är stort.

Statskontoret följer utvecklingen av hur vanligt det är med matchfixning genom att sammanställa antalet förundersökningar hos Polismyndigheten samt data om misstänkta matcher från Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet (figur 16).

Figur 16. Förundersökningar och misstänkta matcher hos Svenska Spel respektive SvFF 2012–2020 (antal).



Källa: Polismyndigheten, 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 företaget 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 och där SvFF har bedömt att det finns skäl att inleda en utredning.

¹²³ Brottsförebyggande rådet (2015). *Matchfixning – manipulation av matcher och spelmarknad*.

Sammanställningen visar att Svenska Spel under 2020 har utrett misstankar om matchfixning vid 16 tillfällen. Av dessa har företaget stoppat spel på en match under pågående vadhållning. Övriga spelföretag som erbjuder vadhållning uppger i vår enkät att de har stoppat spel på mellan 0 och 10 matcher på grund av misstanke om matchfixning.¹²⁴

Flera av spelföretagen, däribland Svenska Spel, uppger att de också arbetar förebyggande för att minska risken för matchfixning genom att begränsa spelutbudet. Några spelföretag har till exempel beslutat om att helt exkludera spel på vissa divisioner eller serier i fotboll, där risken för manipulation enligt företagen är högre.¹²⁵

Svenska Fotbollförbundet har under 2020 misstänkt matchfixning i 22 matcher, varav 8 av dessa sannolikt eller mycket sannolikt har varit manipulerade.

8.2.2 Coronapandemin har delvis medfört minskad risk för matchfixning

Vi kan konstatera att antalet förundersökningar och antalet misstänkta matcher har minskat under 2020 jämfört med 2019. Den främsta förklaringen till nedgången är coronapandemin, som har medfört att stora delar av de ordinarie idrottsevenemangen har blivit inställda eller framskjutna. Det har alltså funnits färre matcher eller tävlingar att spela på och därmed också att manipulera. Både Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet ser också att minskningen av manipulerade matcher beror på att den europeiska ligafotbollen pågick under sommarmånaderna, vilket normalt inte är fallet. Det har enligt förbundet medfört att risken för manipulerade matcher inom svensk fotboll har minskat, eftersom det totala utbudet av matcher under dessa månader var större. Reserestriktioner till och från länder har också försvårat för internationella kriminella nätverk att ta kontakt med spelare och andra i Sverige.

Samtidigt uppger företrädare för Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten att det trots pandemin har funnits en del signaler om att matchfixning är ett växande problem. Det finns till exempel tecken på att

¹²⁴ Statskontorets enkät till spelföretag.

¹²⁵ Ibid.

så kallade vänskapsmatcher har varit utsatta för manipulation. Svenska Fotbollförbundet pekar på att förekomsten av matchfixning på internationell nivå inte verkar ha minskat under 2020, utan att den snarare har ökat jämfört med 2019.¹²⁶

8.2.3 Få inledda förundersökningar om spelfusk under 2020

Under 2020 har Polismyndigheten inlett fem förundersökningar om spelfusk. I tre av dessa ärenden pågår fortfarande utredningen. Två ärenden har lagts ned. Ytterligare tre förundersökningar med koppling till matchfixning har inletts. I dessa ärenden finns misstankar om muta i samband med matchfixningssituationen. Av dessa tre ärenden har två lagts ned.

I december 2020 väckte Åklagarmyndigheten för första gången åtal i ett ärende om spelfusk sedan brottsrubriceringen infördes. Det gäller ett större ärende som omfattar både spelfusk och mutbrott. Huvudförhandlingen kommer att äga rum i maj 2021.

8.2.4 Svårt att utreda spelfuskbrott

Trots att ett större ärende om spelfusk har gått vidare till åtal och ett par förundersökningar pågår kan vi konstatera att det är svårt att utreda spelfuskbrott. I Statskontorets förra delrapport pekade vi på svårigheten för Polismyndigheten att få tillgång till information från spelföretagen. Vi kan konstatera att detta fortfarande är ett problem. Polismyndigheten upplever att vissa spelföretag är svåra att få kontakt med, särskilt om de är baserade utomlands. Men Polismyndigheten poängterar att det också finns spelföretag som samarbetet fungerar väl med. Ytterligare en utmaning är att det inte finns något enhetligt sätt för spelföretagen att rapportera in information. Det försvårar för Polismyndigheten att tolka uppgifterna.

För att få till stånd en mer effektiv informationsinhämtning anser Polismyndigheten att Spelinspektionen bör skärpa kraven gentemot

¹²⁶ International Betting Integrity Association (2020). *2020 Integrity report*.

spelföretagen. Spelinspektionen kan till exempel ta fram riktlinjer för hur inrapportering av uppgifter ska se ut.

8.2.5 Liknande utmaningar i matchfixningsrådet även under 2020

Spelinspektionen har sedan spellagen började gälla varit ansvarig för att leda ett särskilt matchfixningsråd.¹²⁷ Rådet samlar representanter för spelbranschen, rättsvårdande myndigheter och idrottsförbund.¹²⁸ Syftet är att stärka samverkan mellan olika aktörer för att motverka matchfixning. Det kan till exempel handla om att utbyta information.

Statskontorets bild utifrån intervjuer med några representanter från rådet samt en mindre utvärdering som Spelinspektionen har låtit göra är att arbetet i rådet även under 2020 delvis har gått trögt. Rådet har exempelvis inte fått den operativa funktion som en del förväntade sig. Det fanns enligt de intervjuade initialt stora förhoppningar om att rådet skulle bidra till ett mer konkret förebyggande arbete mot matchfixning, till exempel genom att rådets medlemmar skulle dela information med varandra.

Rådets roll och mandat var för många från början oklart. Men Spelinspektionens utvärdering av matchfixningsrådet visar ändå att det under året har blivit tydligare att rådet ska fungera mer som en plattform för erfarenhetsutbyte och information om de olika aktörernas pågående arbete mot matchfixning. Det finns också tecken på att matchfixningsrådets arbete under den senare delen av 2020 har utvecklats i positiv riktning. Ett par av rådets representanter som vi har intervjuat uppfattar att Spelinspektionen har blivit mer aktiva i att driva arbetet framåt.

8.2.6 Nya föreskrifter kan minska risken för matchfixning

En omständighet som framför allt idrottsrörelsen anser ökar riskerna för matchfixning är vilka typer av vadhållning som spelföretagen erbjuder i samband med matcher och tävlingar. Spelinspektionen har under 2020

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

¹²⁸ De myndigheter som ingår i rådet förutom Spelinspektionen är Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Representanter från Regeringskansliet medverkar också i rådet.

utfärdat nya föreskrifter när det gäller begränsningar i spelföretagens utbud av spel.¹²⁹ Föreskrifterna började att gälla den 1 januari 2021. Det är sedan dess inte längre möjligt att erbjuda vadhållning på vissa regelbrott i matcher, till exempel röda och gula kort eller straffar. Även vadhållning på en individuell prestation där deltagaren är under 18 år är förbjudet.¹³⁰ Det är dessutom förbjudet att erbjuda vadhållning på vissa serier och cuper i fotboll. Spelföretagen ska också årligen rapportera misstänkt matchfixning till Spelinspektionen.

De nya föreskrifterna har lett till både positiva och negativa reaktioner. Företrädare för idrottsrörelsen anser att föreskrifterna adresserar de problem som tidigare har förts fram, och att begränsningar i spelutbudet sannolikt kan leda till minskad matchfixning. Spelbranschen ser däremot en risk för att de nya föreskrifterna kommer att öka det olicensierade spelandet, eftersom de licensierade företagen inte längre kan erbjuda lika ett lika brett utbud.

8.3 Ny utredning ska föreslå åtgärder mot olovlig spelverksamhet och matchfixning

Regeringen tillsatte i november 2020 en utredning som ska föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olovlig spelverksamhet.¹³¹ Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2021. Utredningen ska bland annat se över förutsättningarna för samverkan i arbetet mot matchfixning, överväga behovet av justeringar av Spelinspektionens och matchfixningsrådets uppdrag om matchfixning samt identifiera hinder och föreslå lösningar för en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel.

¹²⁹ Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om begränsningar och förbud mot viss vadhållning för att motverka manipulation av resultat (bl.a. matchfixning) inom sport samt rapportering av misstänkt manipulation (SIFS 2020:2).

¹³⁰ Enligt 8 kap. 2 § spellagen (2018:1138) får licens inte ges för spelföretag som erbjuder vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Spelinspektionens föreskrift avser att förtydliga att vadhållning även är förbjuden på *individuella prestationer* av en deltagare som är under 18 år.

¹³¹ Bilaga till regeringsbeslut 2020-11-30. *Åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet.*

Utredningen tar därmed sikte på ett antal av de utmaningar som Statskontoret tidigare har pekat på och som vi även lyfter fram i denna rapport.

9 Den personliga integriteten

Statskontorets iakttagelser

- Flera spelföretag bedömer att deras hantering av personuppgifter har blivit mer omfattande efter att spellagen började gälla. Men den ökade personuppgiftsbehandlingen beror inte enbart på omregleringen utan även av andra bestämmelser som reglerar hur organisationer får hantera personuppgifter.
- Spellagens bestämmelser om personuppgiftshantering är allmänt hållna. Det kan skapa otydlighet för spelföretagen, men även för ansvariga myndigheter.
- Det finns oklarheter kring hur spelföretagen använder data som genereras från Spelpaus.se. Det finns därför en risk att uppgifter från Spelpaus.se används för andra ändamål än vad som är lagligt.

Spelinspektionen och spelföretag behöver behandla personuppgifter om enskilda spelare för att kunna följa den nya lagstiftningen. Det gäller uppgifter om personer som kan uppfattas som integritetskänsliga. Vi utvärderar den personliga integriteten genom att följa hur spelföretagen hanterar personuppgifter samt personuppgiftsbehandlingen till följd av självavstängningsregistret Spelpaus.¹³²

¹³² Vi har även för avsikt att följa hur den personliga integriteten påverkas av de varningsmeddelanden Spelinspektionen kan förelägga internetleverantörer att visa på sajter utan svensk licens (se kapitel 8). Men hittills har Spelinspektionen inte använt sig av detta verktyg.

9.1 Spelföretagens hantering av personuppgifter

Spelföretagen samlar in och sparar omfattande information om spelarna. Inte minst spelföretagens omsorgsplikt och reglerna mot penningtvätt ställer höga krav på att spelföretagen ska ha kännedom om sina kunder.

9.1.1 Mer omfattande personuppgiftsbehandling nu än före omregleringen

Knappt två tredjedelar av spelföretagen som har besvarat vår enkät anser att behandlingen av personuppgifter har blivit något mer eller betydligt mer omfattande efter omregleringen. Resterande uppger att det inte är någon skillnad jämfört med före omregleringen. Ett par spelföretag framhåller särskilt att kontroller som görs av spelarna har medfört att de hanterar fler känsliga personuppgifter än tidigare. Andra spelföretag uppger i enkäten att det i första hand inte är omregleringen som har påverkat omfattningen av personuppgiftsbehandlingen. De upplever att det snarare är reglerna i dataskyddsförordningen och penningtvättslagstiftningen som har haft betydelse.

9.1.2 Ännu inte preciserat vilka personuppgifter som spelföretagen får behandla

Av utredningen och propositionen som föregick den nya spelregleringen framgår att spellagen är avsedd att vara en ramlag.¹³³ I propositionen finns därför inga detaljerade bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas för att spelföretagen exempelvis ska kunna uppfylla omsorgsplikten. I stället är det enligt propositionen tänkt att närmare bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas ska utvecklas genom en förordning eller genom en föreskrift från en myndighet.

¹³³ SOU 2017:30 *En omreglerad spelmarknad* och Prop. 2017/18:220 *En omreglerad spelmarknad*.

Integritetsskyddsmyndigheten (dåvarande Datainspektionen¹³⁴) var kritisk till denna hållning i sitt remissvar till utredningens förslag.¹³⁵

Myndigheten ansåg att utredningen varken hade preciserat eller analyserat hur behandlingen av personuppgifter inom ramen för spellagen påverkar den enskildes integritet. Det var därför svårt för IMY att bedöma om spellagens bestämmelser om personuppgifter skulle vara lagliga och lämpliga. IMY antar att det är svårt för spelföretagen att veta hur de ska hantera personuppgifter eftersom förarbetena är så oprecisa. Det framgår i en intervju med Statskontoret.

Enligt spellagen har regeringen eller den myndighet som regeringen utser rätt att meddela föreskrifter om spelföretagens personuppgiftsbehandling.¹³⁶ Vi tolkar att dessa föreskrifter ska tydliggöra för spelföretagen vilka personuppgifter de får behandla samt för vilka ändamål. Regeringen har i nuläget inte bemyndigat någon myndighet att meddela föreskrifter. I spelförordningen (2018:1475) har regeringen i stället tydliggjort hur personuppgifter får behandlas inom ramen för Spelpaus.se. Integritetsskyddsmyndigheten har tidigare påpekat att det som anges i spelförordningen om hur personuppgifter får behandlas i Spelpaus.se samt vilka bestämmelser om personuppgiftsbehandling som gäller för licenshavarnas del är otydligt.¹³⁷

I propositionen framgår att regeringen planerar att genomföra en fördjupad analys av vilka konsekvenser personuppgiftsbehandling i samband med spel kan få för den enskildes personliga integritet.¹³⁸ En sådan konsekvensanalys har ännu inte genomförts.

¹³⁴ Datainspektionen bytte namn till Integritetsskyddsmyndigheten den 1 januari 2021. Vi använder härnäst Integritetsskyddsmyndigheten eller förkortningen IMY när vi omtalar myndigheten även om underlagen baseras på uttalanden från myndigheten före den 1 januari 2021.

¹³⁵ Datainspektionen (2017). *En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30)*. Remissvar.

¹³⁶ 21 kap. 15 § spellag (2018:1138).

¹³⁷ Datainspektionen (2018). *Remiss av utkast till spelförordning*.

¹³⁸ Prop. 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 175.

9.2 Spelpaus innehåller integritetskänslig information

Det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se gör det möjligt för spelare att stänga av sig från spel på spelsajter, hos spelombud och på travbanor (se även kapitel 6). En spelare som stänger av sig från spel via Spelpaus.se behöver uppge personuppgifter i form av personnummer.

När en spelare registrerar sig, loggar in på en spelsajt eller spelar hos ett spelombud kontrollerar spelföretaget att spelarens personnummer inte finns i Spelpaus.se. Denna kontroll ska ske automatiskt. Spelföretagen använder också Spelpaus.se för att kontrollera om kunden kan ta emot marknadsföring. Är användaren avstängd får spelföretaget inte skicka reklam.

Spelinspektionen är personuppgiftsansvarig för Spelpaus.se. Det innebär att myndigheten får behandla de personuppgifter som behövs för att uppfylla syftet med registret, det vill säga att göra det möjligt för spelare att stänga av sig från spel.¹³⁹

9.2.1 Det finns tecken på att uppgifter från Spelpaus.se används fel

Enligt Spelinspektionen görs i genomsnitt knappt 30 miljoner kontroller per dag mot Spelpaus.se.¹⁴⁰ Körningarna handlar då både om att kontrollera inloggningsdata och om spelföretaget får skicka marknadsföring. När företagen gör kontroller för att en spelare loggar in innebär det att registret samlar information om vid vilken tidpunkt varje enskild spelare spelar.

Vi har under arbetet med delrapporten blivit uppmärksammade på att en del spelföretag gör ett stort antal kontroller mot Spelpaus.se i förhållande till hur många registrerade kunder de har. Detta förekommer främst mot den delen av systemet där företagen gör kontroller i samband med direktreklam. Att spelföretagen gör så många kontroller kan enligt Spelinspektionen tyda på att informationen från Spelpaus.se även används för

¹³⁹ Spelinspektionen (2021). *Integritet och behandling av personuppgifter*.

¹⁴⁰ Spelinspektionen (2020). *29,7 miljoner kontroller per dag mot Spelpaus.se*.

andra syften än vad som är avsett. Det skulle till exempel kunna vara så att spelföretagen lagrar informationen från Spelpaus.se för att använda dem till något annat än att kontrollera om spelaren är avstängd. Spelinspektionen har också genom tips fått indikationer på att personer som är avstängda i Spelpaus.se har fått reklamutskick från olicensierade spelföretag.¹⁴¹ Enligt myndigheten kan det vara ett tecken på att dessa spelföretag har kommit över personuppgifter från Spelpaus.se.

Spelinspektionen har arbetat vidare med detta och initierade under 2020 ett möte med Integritetsskyddsmyndigheten för att få klarhet i om misstankarna bör leda till några åtgärder, till exempel tillsyn från IMY. IMY ansåg att Spelinspektionen inom ramen för sitt personuppgiftsansvar i första hand skulle bedöma om den information som de lämnar ut till spelföretagen ligger i linje med vad lagstiftningen föreskriver.

Spelinspektionen kontaktade under hösten 2020 spelföretagen för att kartlägga om det finns tecken på missbruk av hur Spelpaus.se används. Resultatet av kartläggningen har presenterats för Integritetsskyddsmyndigheten. Spelinspektionen bedömer utifrån kartläggningen att den personuppgiftsbehandling som myndigheten gör när de lämnar uppgifter till spelföretagen är korrekt och följer de som bestämmelser som finns i lagen. Mot denna bakgrund har IMY inte gått vidare med frågan. Men att Spelinspektionen lämnar ut uppgifter på ett korrekt sätt är inte en garanti för att spelföretagen å sin sida hanterar uppgifterna på ett lagligt sätt, enligt Spelinspektionen.

Men det är inte klarlagt om det finns någon grund för att spelföretagen missbrukar uppgifter från Spelpaus.se. Spelinspektionen har inom ramen för sitt uppdrag inga möjligheter att kontrollera om spelföretagen följer reglerna om personuppgiftsbehandling. Det ansvaret ligger hos Integritetsskyddsmyndigheten som är tillsynsmyndighet för frågor om integritets- och dataskydd.

¹⁴¹ Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 2 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*.

9.3 IMY har ännu inte genomfört tillsyn av spelmarknaden

Spelföretagen hanterar en stor mängd och i viss mån även känsliga personuppgifter. Som vi beskriver tidigare i kapitlet uppger flera av spelföretagen som har svarat på vår enkät att personuppgiftsbehandlingen har blivit mer omfattande efter omregleringen. Enligt Integritetsskyddsmyndigheten finns det fortfarande oklarheter i hur spelföretagen ska tolka bestämmelserna om personuppgiftsbehandling. Det kan öka risken för att spelföretagen bryter mot de regler som gäller. Det finns även frågetecken om personuppgifterna från Spelpaus.se verkligen används för de ändamål de är avsedda för eller om de missbrukas på andra sätt.

Integritetsskyddsmyndigheten har hittills inte genomfört någon tillsyn av spelföretagen. Statskontoret uppfattar att myndigheten inte heller planerar några tillsynsinsatser i närtid. Mot bakgrund av att det finns vissa oklarheter kring spelföretagens personuppgiftsbehandling anser Statskontoret att IMY bör ta ställning till om myndigheten behöver inleda tillsyn av hur spelföretagen behandlar personuppgifter och om hanteringen görs på ett lagligt sätt. Även Spelinspektionen har lyft fram att IMY bör genomföra tillsyn av spelföretagens hantering av personuppgifter.¹⁴²

¹⁴² Spelinspektionen (2021). *Förtydligande skrivelse angående hantering av personuppgifter som hämtats från Spelpaus.se.*

10 Kostnader för statliga myndigheter

Statskontorets iakttagelser

- Myndigheternas kostnader 2020 för arbete som berör spelmarknaden uppskattas till 89 miljoner kronor. Det är ungefär 4 miljoner kronor mer än 2019. Spelinspektionen står för merparten av såväl kostnaderna som ökningen jämfört med 2019.
- De flesta myndigheter har oförändrade eller minskade kostnader i förhållande till 2019.
- Det är framför allt Spelinspektionen, Konsumentverket och Skatteverket som har kostnader som kan relateras till omregleringen.
- Endast två myndigheter bedömer att kostnaderna för arbete relaterat till spelmarknaden kommer att öka avsevärt under 2021.

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

Det 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 arbetar med tillsyn, kopplat till marknadsföringen av spel. Konkurrensverket har tillsyn över

konkurrensreglerna som gäller alla marknader, inklusive spelmarknaden. Folkhälsomyndigheten verkar för att förebygga spelproblem, bland annat genom att genomföra befolkningsundersökningar, tillhandahålla kunskapsstöd och verka för samordning av arbetet kring spelfrågor på nationell nivå. Skatteverket hanterar den nya spelskatten. Socialstyrelsen tar fram kunskapsstöd och följer upp regionernas vård till följd av spel om pengar. Även myndigheterna i rättskedjan berörs av det som sker på spelmarknaden.

10.1.1 Kostnaderna uppskattas till 89 miljoner 2020

De statliga myndigheter som har ingått i undersökningen hade under 2020 kostnader på nästan 89 miljoner kronor som kan relateras till spelmarknaden. Spelinspektionen står för den övervägande delen av dessa kostnader.

Tabell 7. Statliga myndigheters kostnader 2020 för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden (kronor).

Myndighet	Hade kostnader?	Kostnader 2020	Förändring 2019–2020
Brottsförebyggande rådet*	Nej	0	-
Domstolsverket	Ja	Kan inte uppskattas	Ingen
Folkhälsomyndigheten	Ja	500 000	Ingen
Konkurrensverket	Ja	60 000	Minskat
Konsumentverket	Ja	1 000 000	Minskat
Kriminalvården	Ja	1 000 000	Minskat
Kronofogdemyndigheten	Nej	0	Ingen
Polismyndigheten	Ja	Kan inte uppskattas	Ingen
Spelinspektionen	Ja	78 475 000	Ökat
Skatteverket	Ja	1 800 000	Ökat
Socialstyrelsen	Nej	0	Ingen
Åklagarmyndigheten	Ja	600 000	Ökat
Spelmarknadsutredningen	Ja	2 244 000	-
Statskontoret (utvärderingsuppdraget)	Ja	3 073 000	-
Totalt		88 752 000	

Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter.

*Kommentar: Brottsförebyggande rådet har inte besvarat enkäten men har meddelat att de inte har haft något uppdrag som berör spelområdet på flera år. Spelmarknadsutredningen och Statskontoret har inte tagit del av enkäten utan har enbart lämnat uppgifter om kostnader för 2020. Flera myndigheter anser att det är svårt att bedöma hur stora kostnaderna är.

10.1.2 Myndigheternas kostnader har ökat med 19 miljoner kronor jämfört med 2018

I förra årets delrapport bedömde Statskontoret att myndigheternas kostnader som har att göra med spelmarknaden var runt 15 miljoner kronor högre 2019 än 2018. Kostnaderna har ökat med ytterligare omkring

4 miljoner under 2020.¹⁴³ Det innebär att kostnaderna är ungefär 19 miljoner kronor högre 2020 än 2018.¹⁴⁴ Vi bedömer att dessa öknings huvudsakligen är en följd av omregleringen.

Det är framför allt Spelinspektionen som står för ökningen under 2020. Ökningen beror enligt myndigheten på att verksamheten har växt till följd av omregleringen och berör många delar av myndighetens verksamhet. Kostnadsökningar hos övriga myndigheter handlar om större omvärldsbevakning och kontroll på Skatteverket och handläggning av ett större ärende om matchfixning på Åklagarmyndigheten.

Tre av myndigheterna bedömer att kostnaderna snarare har minskat under 2020. Det beror på att tillsynsärenden under föregående år genererade stora kostnader och att verksamheten blivit mer effektiv i samband med att rutiner har satt sig. Kriminalvården har haft lägre kostnader då pandemin har lett till färre placeringar på behandlingshem.

10.1.3 Spelinspektionens kostnader har ökat mest till följd av omregleringen

Det är framför allt Spelinspektionens kostnader som har ökat till följd av omregleringen. Myndigheten hade 2017 kostnader mot anslaget på omkring 47,5 miljoner kronor. Under 2020 rapporterar myndigheten kostnader mot anslaget på omkring 78,5 miljoner kronor, en ökning med drygt 30 miljoner. Det är inte omöjligt att myndighetens kostnader hade ökat något även utan omregleringen, men vi bedömer att kostnadsökningarna i huvudsak är en följd av omregleringen.

Statskontoret bedömer att även Skatteverkets och Konsumentverkets kostnader under 2020 har påverkats till följd av omregleringen av den svenska spelmarknaden. Det ligger i linje med spellicensutredningens

¹⁴³ Statskontoret har efter delrapport 3 ändrat hur myndigheten räknar fram kostnader inom projektet. Därför har vi räknat om kostnaderna för 2019, från 2,15 miljoner kronor till 3,47 miljoner kronor. Myndigheternas sammantagna kostnader för arbete som rör spelmarknaden var därför 84 580 000 kronor 2019.

¹⁴⁴ Myndigheterna hade även kostnader inför omregleringen. I delrapport 2 uppskattade vi att omkring 22 miljoner kronor av myndigheternas samlade kostnader 2018 kunde kopplas till omregleringen.

konsekvensanalys av vilka myndigheters kostnader som skulle påverkas av omregleringen.¹⁴⁵ Folkhälsomyndigheten har under 2020 haft vissa kostnader som har att göra med spelmarknadsutredningen samt spelmarknadsrådet. Rimligen har flera av myndigheterna haft vissa mindre kostnader för att delta i exempelvis spelmarknadsrådet.

Det är möjligt att även rättsväsendets kostnader har påverkats indirekt eftersom frågan har aktualiserats i samband med nya brottsrubriceringar och straff samt i samband med inrättandet av matchfixningsrådet. Samtidigt påpekar Åklagarmyndigheten att den brottsbekämpande verksamheten påverkas av många faktorer. Flera myndigheter inom rättsväsendet kan inte uppskatta kostnaderna för arbete som har att göra med spelmarknaden. Statskontoret kan därför inte bedöma hur omregleringen har påverkat kostnaderna för rättsväsendet.

10.1.4 Minskade intäkter för licensansökningar

Spelinspektionen och Konsumentverket har enligt vår enkät till myndigheterna fått förändringar i anslagen som berör spelmarknaden. Spelinspektionens anslag ökade med två miljoner kronor 2020 jämfört med 2019. Konsumentverkets anslag höjdes med en miljon kronor 2019, men har 2020 minskat med motsvarande belopp.

Det är enbart Spelinspektionen som har avgiftsintäkter som berör spelmarknaden. Myndigheten bedömer att avgiftsintäkterna har minskat med 11,5 miljoner kronor 2020, eftersom myndigheten under 2019 hanterade en stor mängd licensansökningar i samband med omregleringen. Men avgiftsintäkterna ligger ändå på en betydligt högre nivå än före omregleringen. Under 2020 hade Spelinspektionen avgiftsintäkter på omkring 74 miljoner kronor, vilket kan jämföras med 31 miljoner kronor under 2017.

10.1.5 Intensifierat arbete inom rättsväsendet kan leda till ökade kostnader för spelmarknaden framöver

Av de elva myndigheter som har besvarat vår enkät är det endast två myndigheter som uppskattar att deras kostnader kommer att öka avsevärt

¹⁴⁵ SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad*. Del 2, s. 339ff.

under 2021. Det gäller Folkhälsomyndigheten som har fått ett särskilt regeringsuppdrag om att genomföra befolkningsundersökningen Swelogs, och Åklagarmyndigheten som bedömer att rättsväsendets arbete mot spelrelaterad brottslighet kan komma att förstärkas. Utredningar om matchfixning blir dessutom ofta omfattande och leder till stora mål i domstol. Åklagarmyndigheten poängterar också att det i sådana fall handlar om en ökning från låga nivåer i förhållande till den övriga åklagarverksamheten.

Flera myndigheter bedömer att det är svårt att uppskatta kostnadsutvecklingen framöver.

11 Tillsynen av spelmarknaden

Statskontorets iakttagelser

- Spelinspektionen ska efter omregleringen av spelmarknaden tillsyna fler aktörer och arbeta efter ett nytt regelverk. Förväntningarna på myndighetens tillsyn har också ökat.
- Statskontoret bedömer att Spelinspektionen har arbetat aktivt med tillsyn efter omregleringen och det har påverkat hur spelföretagen arbetar, framför allt kring bonusar.
- Spelbranschen efterlyser mer vägledning från och dialog med Spelinspektionen.
- Marknadsföringen av spel har blivit ett prioriterat område i Konsumentverkets tillsyn efter omregleringen. Myndigheten upplever att deras tillsyn inte fungerar normerande för hela branschen på samma sätt som inom andra områden.
- Spelinspektionen och Konsumentverket delar ansvaret för tillsynen över spelföretagens marknadsföring. Det delade tillsynsansvaret fungerar enligt myndigheterna väl.

En väl fungerande tillsyn är viktig för att nå målen för spelområdet och omregleringen av spelmarknaden. I detta kapitel beskriver vi hur omregleringen har påverkat Spelinspektionens och Konsumentverkets tillsyn och hur dessa myndigheter har arbetat med tillsyn av spelmarknaden under 2019 och 2020.

11.1 Omregleringen har påverkat Spelinspektionens tillsyn

Omregleringen har påverkat Spelinspektionens tillsyn på flera sätt. Myndighetens tillsyn omfattar fler aktörer, förväntningarna på tillsynen är högre och myndigheten arbetar utifrån en ny lag (spellagen).

11.1.1 Spelinspektionens tillsyn omfattar fler aktörer

Omregleringen av spelmarknaden har medfört att Spelinspektionen utövar tillsyn över en ny typ av marknad. En del av marknaden har blivit fullt konkurrensutsatt och ett sjuttio-tal företag har etablerat sig med licens på denna delmarknad. Dessa företag är i många fall kommersiella och internationella aktörer med säte i andra länder och med engelska som koncernspråk.

Före omregleringen stod Svenska Spel, ATG och de fyra största rikslotterierna för över 95 procent av omsättningen på den reglerade marknaden.¹⁴⁶ Det innebar att dåvarande Lotteriinspektionen hade förhållandevis goda möjligheter att kommunicera direkt och regelbundet med de största aktörerna, bland annat genom månatliga respektive kvartalsvisa avstämningsmöten med alla större aktörer. Det fanns också etablerade relationer och en utarbetad förståelse mellan myndigheten och branschen, enligt våra intervjuer med Spelinspektionen och spelföretag med tillstånd före omregleringen.

Efter omregleringen finns betydligt fler företag på marknaden. Spelinspektionen framhåller att myndigheten därför inte kan jobba på samma sätt som förut när det gäller att föra dialog med spelföretagen. Spelinspektionen har i stället regelbundna möten med branschorganisationerna Sper och BOS.

På den tidigare begränsade spelmarknaden kunde Lotteriinspektionen också bedriva tillsyn direkt mot alla de större aktörerna. Spelinspektionen har även efter omregleringen ofta behövt bedriva tillsyn för att få enskilda företag att rätta sig, men myndigheten strävar efter att tillsynen ska vara

¹⁴⁶ Enligt uppgifter från Spelinspektionen.

allmänpreventiv. Det innebär att tillsynen mot enskilda företag också ska leda till att branschen i stort ska rätta sig själv.

11.1.2 Ett förändrat regelverk

Den nya spellagen innebär att Spelinspektionen arbetar utifrån med ett förändrat regelverk. Det påverkar Spelinspektionens verksamhet på flera sätt:

- Myndigheten behöver arbeta med delvis nya frågor i tillsynen, som bonusar, omsorgsplikten och uppkopplingen mot det nationella självavstängningsregistret.
- Det saknas praxis i hur spellagen ska tolkas.
- Myndigheten har fått utökade sanktionsmöjligheter.
- Myndigheten har nya verktyg mot spelföretag utan svensk licens, i form av betalningsblockering och varningsmeddelanden.

11.1.3 Förväntningarna på tillsynen har ökat

Omregleringen har inneburit att förväntningarna på Spelinspektionens tillsyn har ökat. Företrädare för myndigheten framhåller att det finns en högre förväntan från politiken, media och allmänheten att det ska finnas en skarp tillsynsmyndighet. Spelbranschen har också haft relativt lågt förtroende bland allmänheten¹⁴⁷, vilket kan bidra till högre förväntningar på att Spelinspektionen ska vara en hård tillsynsmyndighet.

11.2 Spelinspektionens tillsyn efter omregleringen

Spelinspektionens tillsyn ska bidra till att nå målet för spelområdet (se kapitel 1). Spelinspektionen framhåller också att tillsynen ska vara riskbaserad, att myndigheten eftersträvar en hög grad av rättelse och självreglering samt att myndigheten tydligt ska kommunicera sina tillsynsinsatser och ställningstaganden.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Enligt den mätning SKI gör årligen på uppdrag av Sper. Se vidare i kapitel 3.

¹⁴⁸ Spelinspektionen (2020). *Verksamhetsplan 2020*.

11.2.1 Spelinspektionen har prioriterat om

Spelinspektionen har prioriterat följande fyra områden i sin tillsyn efter omregleringen:

- Olaglig spelverksamhet
- Spelansvar/skydd av spelaren (i första hand omsorgsplikten och spelföretagens anslutning till det nationella självavstängningsregistret)
- Matchfixning
- Penningtvätt.¹⁴⁹

Före omregleringen fokuserade dåvarande Lotteriinspektionen mer på att bedriva tillsyn över spelplatser, närvara vid dragningar samt ha regelbundna avstämningsmöten med tillståndshavarna. Vi ser det som befogat att Spelinspektionen delvis har skiftat fokus efter omregleringen. De områden som myndigheten har prioriterat under 2019 och 2020 har en tydlig koppling till målet för spelområdet. De prioriterade områdena har också påverkats av omregleringen.¹⁵⁰ Det gör att Spelinspektionen genom tillsynen behöver tolka hur staten förväntar sig att spelföretagen ska arbeta med dessa frågor.

11.2.2 Spelinspektionen har varit aktiv som tillsynsmyndighet

Spelinspektionen kom inte igång med tillsynen som planerat under inledningen av 2019, eftersom arbetet med licensgivning tog mer och längre tid än myndigheten hade förutsett. Men Statskontoret bedömer att myndigheten därefter har arbetat relativt aktivt med sin tillsyn. Spelinspektionen har inlett och fattat beslut i sammanlagt 123 tillsynsärenden

¹⁴⁹ Spelinspektionens verksamhetsplaner för 2019 respektive 2020 samt Spelinspektionens tillsynsplan för 2019. Vi lyfter här fram de områden i spellagen som Spelinspektionen har valt att prioritera. Spelinspektionen har även angett prioriteringar som syftar till hur tillsynen ska bedrivas, till exempel att utveckla metoder och arrangemang för informationsutbyte och dialog.

¹⁵⁰ Med undantag för penningtvätt. Regelverket för penningtvätt styrs inte i första hand av spellagen, utan av lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

under 2019 och 2020. Av dessa har myndigheten fattat 52 tillsynsbeslut om ingripanden och avskrivit 71 ärenden. Myndigheten uppfattar att tillsynsärendena har haft betydelse för hur spelbranschen arbetar på flera områden. Tillsynens effekt är tydligast när det gäller bonuserbudanden, där myndigheten nu ser mycket färre erbjudanden som tydligt strider mot spellagen.

Statskontoret har i andra fall sett att ett nytt regelverk, brist på praxis och möjligheten att besluta om relativt höga sanktionsavgifter kan bidra till att en myndighet tappar tempo i tillsynsarbetet.¹⁵¹ Detta är förhållanden som har påverkat även Spelinspektionen, men vi konstaterar att myndigheten trots detta har bedrivit en aktiv tillsyn efter omregleringen och att tillsynen har haft betydelse för hur spelföretagen arbetar.

11.2.3 Besluten överklagas i hög grad

Statskontoret kan konstatera att Spelinspektionens tillsynsbeslut överklagas av spelföretagen i relativt hög utsträckning. Det gäller även beslut om licenser med begränsad licenstid. Exempelvis har myndigheten haft 68 domstolsprocesser gällande den nya lagstiftningen. I de 52 fall där myndigheten har fattat beslut om ingripande har spelföretagen överklagat 33. Domstolspraxis på området bidrar till att få klarhet i hur lagen ska tolkas, men att driva domstolsprocesser kräver samtidigt mycket resurser från Spelinspektionen.

Spelinspektionen upplever också att de behöver arbeta mycket med löpande tillsyn mot enskilda företag och att det är svårt att få tillsynen att fungera normerande för hela branschen. Med tanke på det relativt stora antalet spelföretag som verkar på den svenska spelmarknaden och att Spelinspektionens resurser är begränsade, anser Statskontoret att det är ett hinder för en effektiv tillsyn.

11.2.4 Spelinspektionen har haft svårt att motverka olaglig spelverksamhet

Även om Spelinspektionen har bedrivit en aktiv tillsyn inom flera prioriterade områden, finns det också områden som bjuder på särskilda

¹⁵¹ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

utmaningar. Spelinspektionen har framför allt haft svårt att motverka spelsidor utan svensk licens som riktar sig mot den svenska marknaden. Myndigheten har visserligen förbjudit 23 företag att rikta sig mot den svenska marknaden, men 19 av dem är fortfarande verksamma på den svenska marknaden.

Statskontoret bedömer att det är centralt för omregleringens framgång att svenska myndigheter har effektiva verktyg för att motverka spelande på sajter som riktar sig mot Sverige utan svensk licens. Vi beskriver detta mer utförligt i kapitel 8.

11.2.5 Spelbranschen vill ha mer information och dialog

Spelbranschen efterlyser mer vägledning från och dialog med Spelinspektionen. Det framgår av våra intervjuer med både branschorganisationer och enskilda spelföretag. Många företag har uppfattat att det inte är tydligt vad som i praktiken förväntas av dem. De har efterfrågat vägledning, men upplever att de i stället har blivit föremål för tillsyn.

Spelinspektionen lyfter också fram att det har tagit tid att förstå och lära känna spelbranschen. Det kan delvis grunda sig i att spelföretagen har erfarenheter av myndighetsutövande i andra länder som kan vara annorlunda än hur myndigheter arbetar i Sverige. Spelinspektionen framhåller att förväntningarna i vissa fall har varit omöjliga att leva upp till, eftersom svenska myndigheter inte kan ge förhandsbesked om hur enskilda spelföretag ska agera. Spelföretagen måste själva läsa och tolka spellagen, anser Spelinspektionen.

Spelinspektionen ser samtidigt att myndigheten behöver arbeta mer med att föra dialog och kommunicera med spelbranschen. Det är ett område myndigheten kommer att arbeta med under 2021.¹⁵² Vi bedömer att det är en bra ambition och att efterlevnaden av spellagen kan bli bättre om Spelinspektionen utvecklar sin vägledning. En utvecklad vägledning kan ha särskilt stor betydelse för mindre aktörer, däribland många allmännyttiga organisationer. Vi framhöll även i förra årets rapport att en aspekt

¹⁵² Spelinspektionen (2021). *Spelinspektionens verksamhetsplan 2021*.

av en fungerande tillsyn är att tillsynsmyndigheterna aktivt informerar och vägleder spelbranschen om hur de tolkar och tillämpar reglerna.

Ett exempel på ett sådant arbetssätt som Spelinspektionen numera tillämpar är att publicera rättsliga ställningstaganden. Myndigheten publicerade sitt första rättsliga ställningstagande under hösten 2020.

11.3 Konsumentverkets tillsyn efter omregleringen

Konsumentverket hade även före omregleringen ansvar för tillsyn över spelmarknadens marknadsföring enligt marknadsföringslagen (2008:486) och bestämmelser i lotterilagen (1994:100). Det handlade till exempel om måttfullhet i marknadsföringen av spel. I och med omregleringen av spelmarknaden omfattar Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring om spel två ytterligare bestämmelser. Den ena bestämmelsen gäller att direktreklam inte får skickas direkt till en spelare som har stängt av sig från spel. Den andra handlar om informationsskyldighet. Informations-skyldigheten gäller dels lägsta ålder för att få spela, dels att lämna kontaktuppgifter till en stödorganisation.

11.3.1 Spelfrågorna har fått en högre prioritet

Före omregleringen var marknadsföring av spel inte ett av Konsumentverkets prioriterade områden. En förklaring till detta var att en stor del av spelreklamen då gällde företag som saknade tillstånd i Sverige, och att det därför föll under Lotteriinspektionens ansvar att förhindra marknadsföring av spel utan tillstånd i Sverige, enligt det så kallade främjandeförbudet.

Företrädare för Konsumentverket beskriver att spelfrågorna har fått en högre prioritet på myndigheten efter omregleringen. I samband med omregleringen 2019 fick myndigheten tillfälligt höjt anslag med en miljon kronor, vilket ledde till att Konsumentverket öppnade ett större antal ärenden 2019 än vad de gjorde 2020. Myndigheten fokuserade under 2019 exempelvis på måttfullhetsbegreppet och gjorde en större tematisk granskningsinsats av marknadsföringen.¹⁵³

¹⁵³ Konsumentverket (2020). *Årsredovisning 2019*.

11.3.2 Svårt att få genomslag i hela spelbranschen

Konsumentverket upplever att både mängden aktörer och mängden reklam skiljer ut spelområdet från andra områden som myndigheten utövar tillsyn över. Spelmarknaden har exempelvis relativt många aktörer. Det innebär att Konsumentverket behöver lägga relativt stor kraft på löpande tillsyn.

Något som också särskiljer spelområdet från andra områden är att Konsumentverket än så länge inte upplever att tillsynen fungerar normerande för branschen i lika stor utsträckning som på en del andra tillsynsområden. Myndigheten upplever att de behöver arbeta mycket med löpande tillsyn mot enskilda företag. Konsumentverket framhåller att mer tematisk tillsyn framöver möjligen kan nå ut bredare än vad enskilda nedslag gör.

11.3.3 Brist på praxis försvårar genomslag

Spelföretagen rättar sig i hög grad efter Konsumentverkets beslut (se även kapitel 6). Det innebär också att få domar når domstol, vilket gör det svårare för Konsumentverket att ta fram allmänna råd, exempelvis kring vad som kännetecknar en måttfull marknadsföring. Bristen på praxis gör att det således tar längre tid att få genomslag för den nya regleringen som spelföretagen har att förhålla sig till.

Konsumentverket upplever att det finns ett stort intresse för allmänna råd och myndigheten planerar att påbörja arbetet med att ta fram sådana under 2021. Myndigheten hoppas också att arbetet med att ta fram allmänna råd leder till mer dialog med spelbranschen.

11.3.4 Överlag goda sanktionsmöjligheter

Konsumentverkets sanktionsmöjligheter styrs av marknadsföringslagens regelverk, även när det gäller spellagen.¹⁵⁴ Men Spelinspektionens sanktionsmöjligheter i tillsynen styrs i stället av spellagen. Detta ger bland annat olika administrativa sanktionsmöjligheter, exempelvis när det gäller att använda sanktionsavgifter. Konsumentverkets företrädare bedömer att deras sanktionsmöjligheter överlag är goda. Spelmarknadsutredningen har under 2020 utrett om Konsumentverket bör få tillgång till samma

¹⁵⁴ Marknadsföringslag (2008:486).

administrativa sanktionsmöjligheter som Spelinspektionen, men konstaterar att en sådan ordning skulle kunna leda till parallella domstolsförfaranden avseende marknadsföringsreglerna.

Däremot föreslår utredaren att den som bryter mot förbudet mot att skicka direktreklam till avstängda spelare eller mot det föreslagna förbudet mot spelreklam av vissa speltyper vid vissa tider på dygnet ska kunna få betala en marknadsstömningsavgift enligt 29 § marknadsföringslagen.¹⁵⁵

11.3.5 Tipsen från allmänheten är värdefulla

Såväl Konsumentverket som Spelinspektionen nämner att tips och anmälningar från allmänheten har varit värdefulla i tillsynsarbetet. Dessa tips fångar myndigheterna inte upp själva i sin omvärldsbevakning. Första året efter omregleringen fick Konsumentverket många anmälningar om direktreklam, men nu är tipsen mer blandade. De gäller exempelvis avtalsvillkor och svårigheter att få ut pengar. Till Spelinspektionen har det bland annat kommit in tips som gäller spelföretagens uppkoppling till Spelpaus.

11.4 Det delade tillsynsansvaret för spelreklam

Spelinspektionen och Konsumentverket delar på ansvaret för att utöva tillsyn över marknadsföring av spel. Konsumentverket ansvarar för tillsyn enligt marknadsföringslagen (2008:486), men myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar över vissa delar av spellagens regler om marknadsföring.

Som vi kunde konstatera i förra delrapporten har Spelinspektionen och Konsumentverket tagit fram en överenskommelse som ska tydliggöra myndigheternas ansvar för tillsynen. Av överenskommelsen framgår vem som ansvarar för vad och hur formerna för samarbetet ska fungera.¹⁵⁶

Men uppdelningen mellan de båda myndigheternas respektive ansvarsområden är inte absolut. Om Konsumentverket inom ramen för sin

¹⁵⁵ SOU 2020:77 *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden*.

¹⁵⁶ Konsumentverket och Spelinspektionen (2019). *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket*.

verksamhet identifierar ett problem som egentligen ligger inom Spelinspektionens ansvar kan Konsumentverket inleda tillsyn. Detsamma gäller för Spelinspektionen. Men då behöver myndigheterna informera varandra om tillsynen. Detta ställer krav på att samordningen och dialogen mellan myndigheterna fungerar.

11.4.1 Det delade ansvaret fungerar väl

Båda myndigheterna uppger i intervjuer med oss att samarbetet fungerar tillfredsställande. Ansvarsfördelningen när det gäller tillsynen är tydlig och myndigheterna har en löpande dialog, med både fasta möten några gånger per år och kortare avstämningar vid behov. Men även om det är tydligt för myndigheterna hur ansvaret är fördelat kan det vara svårt för allmänheten att helt förstå vilken myndighet som ansvarar för vad och vem de ska kontakta i olika frågor. Det finns exempel på att konsumenter kontaktar fel myndighet utifrån ansvarsområdena. För att konsumenterna ska få korrekta svar och myndigheterna ska få in det underlag som de behöver för eventuell tillsyn har Hallå konsument och Spelinspektionens kontaktcenter etablerat ett samarbete.¹⁵⁷

Hittills har myndigheterna inte genomfört någon gemensam tillsynsaktivitet, men det pågår diskussioner om att göra gemensamma insatser framöver. Ett exempel på område för en gemensam tillsyn skulle enligt Konsumentverket kunna vara olovligt spel.

Sammantaget uppfattar Statskontoret att det delade tillsynsansvaret hittills fungerar väl. Men vi bedömer också att en löpande dialog om ansvarsfördelning och roller är en förutsättning för att det delade tillsynsansvaret även framöver ska fungera smidigt.

¹⁵⁷ Spelinspektionen (2020) *Årsredovisning 2019*.

Referenser

ATG (2020). *Delårsrapport Q2 2020*.

ATG (2021). *Bokslutskommuniké 2020*.

ATG (2021). *ATG ny huvudsponsor för Svensk Handboll*. (Hämtad 2021-02-26) <https://www.atg.se/nyheter/210225-atg-ny-huvudsponsor-for-svensk-handboll>.

Finansdepartementet (2020). *Åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*. Bilaga till regeringskanslibeslut 2020-11-30. Promemoria.

BOS (2020). *Fullt lagligt att möjliggöra svenskers spel på olicensierade spelsidor på internet*.

BOS (2020). *Svar på remiss Fi2020/01934/OU, Stärkt spelarskydd till följd av sjukdomen covid-19*.

Brottsförebyggande rådet (2015). *Matchfixning – manipulation av matcher och spelmarknad*. Rapport 2015:18.

CAN (2020) *Skolelevers drogvanor 2020*. CAN rapport 197.

Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*.

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

Datainspektionen (2018). *Remiss av utkast till spelförordning*. (Dnr DI-2018-4590).

Folkhälsomyndigheten (2021) *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Åtterrapporering av ett regeringsuppdrag*.

Forsström, D. & Samuelsson, E. (2020). *Utbud av stöd och behandling för spelproblem. Uppföljning av förtydligat ansvar i lagstiftningen*. Research Reports in Public Health Sciences, Stockholm University, no:2020:1. <https://doi.org/10.17045/sthlmuni.12497396>.

H2 Gambling Capital (2020). *Swedish Lottery Betting Market. Market review*.

Håkansson, A. & Henzel, V. (2020). Who chooses to enroll in a new national gambling self-exclusion system? A general population survey in Sweden. *Harm Reduct J* 17, 82 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12954-020-00423-x>.

Håkansson, A. & Widinghoff, C. (2020). Gambling Despite Nationwide Self-Exclusion—A Survey in Online Gamblers in Sweden. *Front. Psychiatry* 11:599967. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2020.599967>.

Håkansson, A. (2020) Impact of COVID-19 on Online Gambling – A General Population Survey During the Pandemic. *Frontiers in psychology*. 2020 Sep 25; 11:568543

Håkansson, A. (2020) Changes in Gambling Behavior during the COVID-19 Pandemic—A Web Survey Study in Sweden. *Int J Environ Res Public Health*. 2020 Jun 5;17(11):4013.

Håkansson, A., Åkesson, G., Grudet, C., Broman, N. (2021) No Apparent Increase in Treatment Uptake for Gambling Disorder during Ten Months of the COVID-19 Pandemic—Analysis of a Regional Specialized Treatment Unit in Sweden. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2021; 18(4):1918. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041918>.

Idrottens Affärer (2020). *1,8 miljarder till svensk fotboll*. (Hämtad 2021-02-26) <https://idrottensaffarer.se/sponsring/2020/01/18-miljarder-till-svensk-fotboll>.

International Betting Integrity Association (2020). *2020 Integrity report*.

Jonsson, J., Hodgins, DC., Munck, I., Carlbring, P. (2020) Reaching out to big losers leads to sustained reductions in gambling over 1 year: a

randomized controlled trial of brief motivational contact. *Addiction*. 2020 Aug;115(8):1522-1531. <https://doi.org/10.1111/add.14982>. Epub 2020 Feb 13. PMID: 31977104.

Konsumentverket och Spelinspektionen (2019). *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket*. (2019-03-15).

Konsumentverket (2020). *Granskning av avtalsvillkor på spelområdet*. (2020-11-19).

Konsumentverket (2020). *Marknadsföring av spel. En uppföljning av 2019 års granskning*. (2020-05-04).

Konsumentverket (2020). *Årsredovisning 2019*. (2020-02-21).

Lindner, P., Forsström, D., Jonsson, J., Berman, AH. and Carlbring, P. (2020) Transitioning Between Online Gambling Modalities and Decrease in Total Gambling Activity, but No Indication of Increase in Problematic Online Gambling Intensity During the First Phase of the COVID-19 Outbreak in Sweden: A Time Series Forecast Study. *Front. Public Health* 8:554542. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.554542>.

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

Ramboll (2020). *Konsekvensutredning tillfälliga spelansvarsåtgärder*.

Regeringskansliet (2020). *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2019*.

SKI (2020). *Svenska spelbranschen 2020. Sammanfattning*.

SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad*.

SOU 2020:64. *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden*.

SOU 2020:77. *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden*.

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

- Spelinspektionen (2019). *Spelmarknaden 2018*.
- Spelinspektionen (2020). *Kartläggning av affiliatesidor, icke licensierade spelbolag som riktar sig mot Sverige*. (Dnr 20Si928).
- Spelinspektionen (2020). *Kartläggning av innehållet i licenshavarnas handlingsplaner – omsorgsplikt*. (Dnr 20Si676, 20Si677, 20Si678).
- Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*. (Dnr 20Si1184).
- Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 2 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*. (Dnr 20Si1184).
- Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*. (Dnr 20Si1184).
- Spelinspektionen (2020). *Verksamhetsplan 2020*. (2020-01-20).
- Spelinspektionen (2020). *Årsredovisning 2019*. (Dnr 19Si2732).
- Spelinspektionen (2021). *Förtydligande skrivelse angående hantering av personuppgifter som hämtats från Spelpaus.se*. (Dnr 20Si764).
- Spelinspektionen (2021). *Integritet och behandling av personuppgifter*. (Dnr Reg 1.2).
- Spelinspektionen (2021). *Årsredovisning 2020*. (Dnr 20Si2890).
- Sper (2020). *Remissvar: Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19*.
- Spångberg, J & Svensson J (2020). *Gambling among 16-year-olds and associated covariates: A Nordic comparison. Scandinavian Journal of Public Health: 1403494820923814*.
- Statskontoret (2018). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 1. Indikatorer för att följa omregleringens effekter*. (Dnr 2018/84–5).

Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen.* (Dnr 2018/84–5).

Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen.* (Dnr 2018/84–5).

Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen.*

Stödlinjen (2020) *Hjälpsökande under coronapandemin.* (2020-12-18).

Svenska Spel (2020). *Få koll på spelandets svarta hål!* (Hämtad 2021-01-13) <https://om.svenskaspel.se/vd-har-ordet/fa-koll-pa-spelandets-svarta-hal/>.

Svenska spel (2020) *Vad gör problemspelare efter begränsning vid 5 000 kr?* (Hämtad 2021-01-21). <https://om.svenskaspel.se/hallbarhet-i-fokus/vad-gor-problemspelarna-efter-begransning-vid-5-000-kr/>.

Svenska spel (2020). *Slutspelat efter 5 000 kronor?* (Hämtad 2021-02-05). <https://om.svenskaspel.se/hallbarhet-i-fokus/slutspelat-efter-5-000-kronor/>.

Svenska Spel (2020). *Stabil spelmarknad även i pandemitider.* (Hämtad 2021-01-13) <https://om.svenskaspel.se/en-ny-spelmarknad/stabil-spelmarknad-aven-i-pandemitider/>.

Svenska spel (2020). *Ökat riskspelande på nätcasino möts med förstärkta åtgärder.* (Hämtad 2021-01-21). <https://om.svenskaspel.se/hallbarhet-i-fokus/okat-riskspelande-pa-natcasino-mots-med-forstarkta-atgarder/>.

Svenska Spel (2020). *Protokoll fört vid årsstämma med aktieägaren i AB Svenska Spel, 556460–1812, den 28 april 2020 i AB Svenska Spels lokaler, Evenemangsgatan 17, Solna och via Teams.*

Svenska Spel (2021). *Bokslutskommuniké 2020.*

Svenska Spel (2021). *Svenska Spel ny huvudsponsor till Svenska Skidförbundet.* (Hämtad 2021-02-26) <https://om.svenskaspel.se/koncernnyheter/71215/>.

Svenska Spel (2021). *Svenska Spel föreslår utdelning på 3,2 miljarder kronor till staten.* (Hämtad 2021-03-24).

<https://om.svenskaspel.se/koncernnyheter/svenska-spel-foreslar-utdelning-pa-32-miljarder-kronor-till-staten/>.

Wall, H., Berman, A. H., Jayaram-Lindström, N., Hellner, C., & Rosendahl, I. (2020, July 2). GamblerClusters and Problem Gambling Severity: A Cluster Analysis of Swedish Gamblers Accessing an Online Problem Gambling Screener. *Psychology of Addictive Behaviors*. Advance online publication. <http://dx.doi.org/10.1037/adb0000674>.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 3

2018-04-05
Fi2018/01523/OU

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden

Regeringens beslut

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

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

Bakgrund

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

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

Närmare om uppdraget

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

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

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 överskuldsättning.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Fredrik Sandström

Kopia till

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



2019-02-07
Fi2019/00298/OU

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Ändring av uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen av spelmarknaden

Regeringens beslut

Med ändring av vad som tidigare angivits beslutar regeringen att förlänga tiden för redovisning av uppdraget att följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU) till senast den 1 april årligen under åren 2019–2022.

Ärendet

Regeringen gav den 5 april 2018 Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen av spelmarknaden. Efter en första redovisning senast den 1 november 2018 skulle uppdraget redovisas senast den 1 mars varje år under åren 2019–2022.

Statskontoret har i en hemställan anfört att Folkhälsomyndighetens undersökning Swedish longitudinal gambling study (Swelogs) har försenats. För att kunna beakta undersökningen i den årliga redovisningen till regeringen behöver Statskontoret senarelägga sin redovisning till regeringen. Regeringen gör bedömningen att redovisningen av Statskontorets uppdrag ska förlängas till den 1 april årligen under perioden 2019–2022.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Christina Skogh

Kopia till

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

2 (2)

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 4.

Statskontorets uppdrag

I april 2018 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av den svenska spelmarknaden.¹⁵⁸

Flerårigt uppdrag med årliga delredovisningar

Uppdraget sträcker sig över perioden 2018–2022. Vi har hittills lämnat följande delrapporter:

- I delrapport 1 redovisade vi indikatorer och andra verktyg vi använder för att effektivt kunna följa upp och utvärdera reformen.¹⁵⁹
- I delrapport 2 gjorde vi en nollmätning av spelmarknaden, det vill säga en bild av hur marknaden såg ut före omregleringen med fokus på 2018.¹⁶⁰ Syftet med nollmätningen var att skapa en jämförelsepunkt för kommande redovisningar.
- I delrapport 3 följde vi upp utvecklingen under 2019, det första året efter omregleringen.¹⁶¹

¹⁵⁸ 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).

¹⁵⁹ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Delrapport 1. Indikatorer för att följa omregleringens effekter* (2018:22).

¹⁶⁰ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6).

¹⁶¹ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen.* (2020:8).

I den femte och sista rapporten 2022 kommer vi att fokusera på de samlade effekterna av omregleringen och om reformen bidragit till att uppfylla målet för spelområdet. I 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

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 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.¹⁶² 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 och kan mer beskrivas som ämnesområden 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, om bland annat en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll. Vidare beskrev regeringen i förarbetena till omregleringen ett antal

¹⁶² 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.

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

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.¹⁶³ Vi lämnar därför i delrapport 4 några rekommendationer som följer av vår utvärdering av spelmarknaden 2020 och som kopplar till målen för spelområdet och omregleringen. Vi utesluter inte heller att vi i slutrapporten 2022 väljer att lämna mer utarbetade förslag, utifrån resultatet av vår uppföljning och utvärdering.

Så har vi arbetat med delrapport 4

Statskontorets övergripande arbetssätt i delrapport 4 är att beskriva hur spelmarknaden ser ut och har utvecklats under 2020, utifrån de indikatorer vi tog fram i den första delrapporten.

I det följande beskriver vi utredningsaktiviteterna i arbetet med rapporten.

Intervjuer

Vi har haft kontakt med samtliga av våra samarbetsmyndigheter. Kontakten med Spelinspektionen, Konsumentverket, Folkhälsomyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten har varit mer omfattande än med övriga samarbetsmyndigheter. Vi har även intervjuat Integritetsskyddsmyndigheten.

Spelmarknadsutredningen ska enligt sitt direktiv kontinuerligt ha kontakt med Statskontoret. Vi har samtalat med utredningen vid flera tillfällen. Spelmarknadsutredningen lämnade sitt slutbetänkande i december 2020.

Vidare har vi intervjuat och samtalat med företrädare för ett stort antal andra intressenter och organisationer på spelområdet. Exempel på detta är Spelbranschens riksorganisation (Sper), Branschföreningen för onlinespel

¹⁶³ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 278.

(BOS), Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet, Sveriges bingo-hallars centralorganisation (Svebico), AB, Svenska Spel, Postkodlotteriet, Folkspel, Miljonlotteriet, Kombispiel, Stömlinjen och Spelberoendes riksförbund.

Aktuell forskning

Vi har även dragit nytta av aktuell forskning som rör spel om pengar, spelberoende och den svenska spelmarknaden. Exempel på forskare som vi i samband med denna delrapport har pratat med är Anders Håkansson från Lunds universitet. Vi har även pratat med Jenny Cisneros och den grupp forskare som är 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 de uppgifter och data vi använder.

Allmänheten om spel

I rapporten använder vi oss av Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2020*. Undersökningen genomförs årligen sedan 2013, och syftar till att undersöka allmänhetens inställning till spelande och spelbranschen generellt. År 2020 genomfördes 1 737 intervjuer varav 1 139 hade spelat någon gång under de senaste månaderna. Deltagarfrekvensen var 65 procent. För mer information, se Spelinspektionens webbplats.

Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor

Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs (Swedish longitudinal gambling study) är ett viktigt underlag för att mäta hur vanligt det är med spelproblem och ekonomiska problem till följd av spelande. Undersökningen genomfördes senast 2018 och myndigheten har fått i uppdrag att genomföra undersökningen under 2021. I denna delrapport utgår vi därför ifrån Nationella folkhälsoenkäten, *Hälsa på lika villkor*. Det är en nationell undersökning om hälsa, levnadsvanor och livsvillkor. Folkhälso-myndigheten står bakom undersökningen som genomförs vartannat år. I enkäten finns en fråga om respondenten någon gång under de senaste 12

månaderna har köpt lotter eller satsat pengar på spel samt frågor som tillsammans utgör ett mått på riskabelt spelande. År 2020 skickades enkäten till cirka 120 000 personer och svarsandelen var 42 procent. För mer information, se Folkhälsomyndighetens webbplats.

Vi har även inhämtat underlag från andra aktörer

Vi har även hämtat in uppgifter och data från många andra aktörer. Till exempel har AB Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet lämnat vissa uppgifter kring misstänkt matchfixning och Svebico har lämnat underlag om omsättning och intäkter från bingoapparater. Stödlinjen har lämnat uppgifter om kontakter och resultat från genomförda självtest.

Analys av tillsynen av spelmarknaden

Vi har i arbetet med delrapporten gjort en fördjupad analys av Spelinspektionens och Konsumentverkets tillsyn av spelmarknaden. Analysen har syftat till att beskriva hur myndigheternas tillsyn har påverkats i och med omregleringen och hur Spelinspektionen och Konsumentverket arbetar med tillsyn efter omregleringen. Vi har inte granskat myndigheternas inre styrning, organisation och effektivitet.

Vi har i detta arbete intervjuat Spelinspektionen och Konsumentverket, men även med branschorganisationer och enskilda spelföretag. Vi har analyserat data över antalet inledda tillsynsärenden, tillsynsbeslut och överklaganden under 2019 och 2020.

Enkät till spelföretag med licens i Sverige

Under november-december 2020 genomförde Statskontoret en enkät till de spelföretag med licens i Sverige som vid denna tidpunkt var operatörsmedlemmar i Sper och BOS. Statskontoret anlät enkätföretaget Action Dialog Partner AB för utskick, insamling och sammanställning av enkäten. Vi ställde totalt elva frågor om bland annat spelföretagens marknadsföring, sponsring av idrottsrörelsen, antalet stoppade spel på grund av misstanke om matchfixning samt företagets uppfattning om spelregleringen och kanaliseringen på spelmarknaden. Vi samarbetade med Sper och BOS vid framtagandet och genomförandet av enkäten. Enkäten genomfördes helt anonymt och varken Statskontoret eller Action Dialog Partner AB har kunnat se vilket spelföretag som har svarat. 17 av 27 berörda spelföretag besvarade enkäten helt eller delvis.

Undersökning av spelreklam i traditionella mediekkanaler

Analys- och undersökningsföretaget Kantar Sifo har på uppdrag av Statskontoret sammanställt uppgifter om omfattningen av spelreklam i Sverige 2020. 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 om spelföretags sponsring av idrottsförbund

Statskontoret har i samarbete med Riksidrottsförbundet (RF) 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 under 2020 har 68 besvarat frågorna. Deras svar gäller 2020 eller verksamhetsåret 2020/21. 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.

I de fall specialidrottsförbunden har missat att ange belopp för sponsringen har RF kompletterat med uppgifter från RF:s centrala avtal med Svenska Spel. I den totalsumma som vi anger i rapporten har vi även, efter samråd med RF, lagt till ett par uppgifter som vi har hämtat från ett spelföretags webbplats.

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 2020, när det gäller uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden. En myndighet har inte haft några kostnader och har därför inte besvarat enkäten. Flera myndigheter har uppgett att det är mycket svårt att uppskatta omfattningen av kostnader som rör spelmarknaden, varav två har avstått från att uppskatta kostnaderna men har besvarat resten av enkäten.

Myndigheterna fick också bedöma hur mycket kostnaderna förändrades 2020 jämfört med 2019, samt bedöma om kostnaderna kommer att öka mer än 20 procent under 2021 jämfört med 2020.

Enkät till kommunala budget- och skuldrådgivare

Statskontoret har i samarbete med Konsumentverket såväl 2018, 2019 som 2020 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 289 kommuner besvarade enkäten, en kommun hade ingen sådan rådgivare. I enkäten har rådgivarna fått uppskatta hur stor andel av de personer som sökt hjälp som har haft skulder till följd av spel, om antalet personer som har spelskulder har ökat eller minskat och om storleken på spelskulder har ökat eller minskat. De exakta frågorna framgår av bilaga 2 i delrapport 3.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har genomförts av Love Berggrund (projektledare), Emeli Mårtensson och Ulrika Strid.

Samarbetsmyndigheterna har haft möjlighet att läsa och ge synpunkter på valda delar av utkast till rapporten. Därutöver har andra organisationer, företag, myndigheter och forskare fått faktagranska enskilda textavsnitt och skrivningar i rapporten, till exempel Integritetsskyddsmyndigheten, Sper, BOS, Svenska Spel, Stömlinjen, Swebico och Riksidrottsförbundet.

Statskontoret har också haft en intern referensgrupp knuten till projektet.