

# Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden

Slutrapport



**MISSIV**

DATUM  
2022-03-21  
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 slutrapporten *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Slutrapport (2022:5)*.

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

Annelie Roswall Ljunggren

Thomas Ringbom



## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
<b>Del I</b>	
Statskontorets bedömning av spelmarknaden och målet för spelområdet	15
<b>1 Spelmarknaden tre år efter omregleringen</b>	<b>17</b>
1.1 Omregleringen ska ge bättre förutsättningar att uppnå riksdagens mål för spelområdet	17
1.2 Spelmarknaden fungerar bättre efter omregleringen	19
1.3 Det finns förbättringsområden	20
1.4 Kommande förslag till ändringar i spelregleringen	21
1.5 Rapportens disposition	21
<b>2 Den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat</b>	<b>23</b>
2.1 Kanaliseringsgraden har ökat betydligt efter omregleringen	23
2.2 Det är svårt att stoppa olovlig spelverksamhet	26
<b>3 Konsumentskyddet har stärkts men det går att göra mer</b>	<b>31</b>
3.1 Omregleringen har inte haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem	31
3.2 Svenskarna spelar för mer pengar, men andelen som spelar har minskat	32
3.3 Omregleringen har bidragit till ett bättre skydd för spelarna	34
3.4 Mer kan göras för ett starkt konsumentskydd	36
3.5 Spelföretagen behandlar fler personuppgifter efter omregleringen	40
3.6 Få konkreta framsteg i arbetet mot matchfixning	42
<b>4 Föreningslivets och statens intäkter har i hög grad bevarats</b>	<b>45</b>
4.1 Föreningslivets intäkter från spel har ökat något	45
4.2 Hästsporten har betydande intäkter från spel även efter omregleringen	50

4.3	Statens samlade intäkter från spel är ungefär lika stora efter omregleringen	50
<b>5</b>	<b>Spelmarknaden framöver</b>	<b>53</b>
5.1	Statens fokus på spelmarknaden skiftar nu delvis karaktär	53
5.2	Det finns ett behov av fortsatt uppföljning och utvärdering av spelområdet	58
	<b>Del II</b>	
	Fördjupad redovisning av omregleringens effekter på nio områden	63
	<b>Innehåll del II</b>	<b>65</b>
<b>6</b>	<b>Spelmarknadens utveckling</b>	<b>67</b>
6.1	Spelmarknadens omsättning	68
6.2	Konkurrensförhållandena på marknaden	73
6.3	Svenskarnas spelvanor	79
6.4	Kundnöjdheten i spelbranschen	81
6.5	Spelservice och sysselsättning	82
<b>7</b>	<b>Kanaliseringen på spelmarknaden</b>	<b>85</b>
7.1	Andel av det totala spelandet som har skett hos spelföretag med licens	86
7.2	Kanaliseringsgraden	87
7.3	Förklaringar till olicensierat spel	89
7.4	Osäkert hur hög kanaliseringsgraden är	93
<b>8</b>	<b>Statens intäkter från spel</b>	<b>97</b>
8.1	Statens förutsättningar att få intäkter från spel	98
8.2	Intäkter från punktskatt på spel	99
8.3	Intäkter från utdelning från Svenska Spel	101
8.4	Intäkter från bolagsskatt för spelföretag	103
8.5	Andra intäkter till staten	105
<b>9</b>	<b>Allmännyttiga organisationers intäkter från spel</b>	<b>107</b>
9.1	De allmännyttiga spelens förutsättningar att få intäkter från spel	108

9.2	Intäkter från allmännyttiga spel	109
9.3	Idrottens sponsringsintäkter från spelföretag	116
<b>10</b>	<b>Konsumentskyddet på spelmarknaden</b>	<b>119</b>
10.1	Spelföretagens spelansvar	120
10.2	Spelföretagens marknadsföring	134
10.3	Minderårigas spelande	143
<b>11</b>	<b>Folkhälsa och spelande</b>	<b>147</b>
11.1	Spelproblem i befolkningen	148
11.2	Ekonomiska problem till följd av spelande	158
<b>12</b>	<b>Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet</b>	<b>161</b>
12.1	Olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel	162
12.2	Matchfixning	169
<b>13</b>	<b>Den personliga integriteten</b>	<b>177</b>
13.1	Spelföretagens behandling av personuppgifter	178
13.2	Personuppgiftsbehandling i anslutning till Spelpaus.se	180
<b>14</b>	<b>Kostnader för statliga myndigheter</b>	<b>183</b>
14.1	Kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden	183
14.2	Myndigheternas kostnader i förhållande till samhällets totala kostnader för spel	188
	<b>Referenser</b>	<b>189</b>
	<b>Appendix</b>	
	Spelmarknadens karaktärsdrag	195

## Bilagor

1	Regeringsuppdraget	199
2	Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt i arbetet	205





# Sammanfattning

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när Sverige fick en ny spelreglering genom spellagen (2018:1138). Bakgrunden till omregleringen var att en allt större del av svenskarnas spelande skedde över internet hos spelföretag som saknade tillstånd i Sverige. Ett centralt motiv för att förändra spelregleringen var att staten skulle få kontroll över spelandet hos dessa företag. Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att under 2018–2022 utvärdera omregleringen. Det här är vår slutrapport.

Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem där alla spelföretag på den svenska spelmarknaden ska ha en licens. Efter omregleringen är marknaden uppdelad i

- en konkurrensutsatt del som är öppen för alla spelföretag med licens, som främst omfattar onlinespel och vadhållning på sport och hästar
- en del som förbehålls allmännyttiga organisationer som främst omfattar lotterier och landbaserad bingo
- en del som förbehålls staten som främst omfattar spel på landbaserade kasinon (Casino Cosmopol) och värdeautomater.

## Marknaden fungerar bättre efter omregleringen

Statskontorets övergripande slutsats är att den svenska spelmarknaden fungerar bättre 2021 än 2018, som var det sista året före omregleringen. Omregleringen har förbättrat förutsättningarna att nå riksdagens mål för spelområdet. Målet säger bland annat att spelmarknaden ska vara under offentlig kontroll, omfattas av ett starkt konsumentskydd, och värna intäkterna från spel till föreningslivet och staten.

## Den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat

Den viktigaste effekten av omregleringen är att den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat. Det innebär bland annat att en större del av svenskarnas spelande sker hos spelföretag som

- verkar lagligt på spelmarknaden och har svensk spellicens
- följer svensk spellagstiftning och betalar skatt i Sverige
- står under tillsyn av svenska myndigheter.

*Kanaliseringsgraden* är ett sätt att beskriva hur stor den offentliga kontrollen är över spelmarknaden. Kanaliseringsgraden visar hur stor del av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delen av marknaden som sker hos spelföretag som har licens i Sverige. Kanaliseringsgraden har ökat från under 50 procent före omregleringen till uppskattningsvis 87 procent 2021. Det är en betydande ökning och en tydlig effekt av omregleringen.

Att den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat innebär att staten har bättre möjligheter att ställa krav på spelföretagen, till exempel när det gäller spelansvar. En ökad offentlig kontroll innebär också bättre möjligheter för staten att bland annat motverka matchfixning, få skatteintäkter från spel och reglera innehåll i spelreklam.

Även om den offentliga kontrollen har ökat sker en betydande del av spelandet fortfarande hos spelföretag som inte har en svensk licens. Det är därför ett viktigt förbättringsområde att bedriva ett effektivare arbete mot spelföretag som saknar svensk licens.

## Stärkt konsumentskydd men det går att göra mer

Omregleringen har lett till att konsumentskyddet på spelmarknaden har stärkts. Den nya spelregleringen innebär att det införts hårdare krav för spelföretagen när det gäller spelansvar och marknadsföring. Det är efter omregleringen även möjligt för spelare att stänga av sig från spel på det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se.

Det finns inga tecken på att omregleringen tydligt påverkat omfattningen av spelproblem i befolkningen. Andelen i befolkningen med ett problemspelande 2021 var 1,3 procent, vilket är densamma som 2018.

Trots att konsumentskyddet stärkts så går det att göra mer för att minska de negativa konsekvenserna av spelande. Den omsorgsplikt spelföretagen har enligt spellagen, som innebär att de ska motverka överdrivet spelande, är ett förbättringsområde. För att omsorgsplikten ska fungera effektivt

behövs det mer kunskap om vad åtgärder till följd av omsorgsplikten får för effekter för spelarnas beteende. Det behövs även en tydligare reglering av hur spelföretagen får behandla personuppgifter för att motverka överdrivet spelande.

## **Föreningslivets och statens intäkter har bevarats**

Omregleringen har i hög grad bevarat förutsättningarna för föreningslivet att ta del av intäkterna från spel, med undantag för de föreningar som står bakom bingohallarna. De totala intäkterna till föreningslivet har varit något högre efter omregleringen än vad de var före omregleringen. Vi bedömer även att statens förutsättningar att ta del av intäkterna från spel har bevarats i hög grad. Statens samlade intäkter från spel har varit ungefär desamma åren efter omregleringen som före.

## **Läget inom nio områden tre år efter omregleringen**

Vi har utvärderat omregleringens effekter på nio områden, som vi redovisar utförligt i var sitt kapitel. Här sammanfattar vi våra viktigaste slutsatser om vad som hänt på dessa områden tre år efter omregleringen.

### **Spelmarknadens utveckling (kapitel 6)**

Det finns betydligt fler kommersiella spelföretag som verkar lagligt på marknaden efter omregleringen. Vi uppskattar att den totala omsättningen på marknaden var 28,4 miljarder kronor 2021, där spelföretag med svensk licens stod för 26 miljarder. Det är mer än före omregleringen. Men omsättningen har ökat varje år sedan lång tid tillbaka, så det är svårt att säga hur stor effekten av själva omregleringen varit. Andelen av befolkningen som spelar har fortsatt att minska efter omregleringen.

### **Kanaliseringen på spelmarknaden (kapitel 7)**

Kanaliseringsgraden var uppskattningsvis 87 procent 2021. Före omregleringen var den under 50 procent. Två möjliga orsaker till att spelare spelar på sajter som inte har svensk licens är att spelare har stängt av sig från spel hos spelföretag som har licens i Sverige och att en del spelare söker bättre bonuserbjudanden utanför licenssystemet.

## Statens intäkter från spel (kapitel 8)

Staten hade intäkter från spel på omkring 6 miljarder kronor per år före omregleringen. Intäkterna kommer från spelskatt, utdelning från Svenska Spel och bolagsskatt för spelföretag. Statens samlade intäkter från spel är ungefär desamma efter omregleringen som före, men fördelningen mellan de olika intäktskällorna har förändrats.

## Allmännyttiga organisationers intäkter från spel (kapitel 9)

De centrala villkoren för föreningslivet att få intäkter från spel är oförändrade efter omregleringen. Intäkterna var 1,6 miljarder kronor 2021, vilket är något högre än före omregleringen. Samtidigt har skatten på värdeautomater lett till lägre intäkter för föreningar bakom bingohallar.

## Konsumentskyddet på spelmarknaden (kapitel 10)

Omregleringen har stärkt konsumentskyddet på spelmarknaden. Det beror på att kraven på spelföretagen har höjts och att fler spelföretag följer svensk spellagstiftning. Spelföretagen följer också allt eftersom reglerna om spelansvar och marknadsföring bättre.

## Folkhälsa och spelande (kapitel 11)

Det finns inga tecken på att omregleringen haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem i befolkningen. Andelen med ett problemspelande var 1,3 procent både 2021 och 2018. Problemspelande är vanligare bland män och bland personer med låga inkomster.

## Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet (kapitel 12)

Det har varit svårt att stoppa spelföretag som saknar svensk licens från att rikta spel mot Sverige. Men de förslag som regeringen för närvarande bereder och som handlar om att kunna blockera betalningar och att införa krav på tillstånd för spelprogramvara, kan förbättra förutsättningarna för det. Det nya brottet spelfusk som ska underlätta arbetet mot matchfixning har hittills haft liten effekt, men täpper ändå till en möjlig lucka i lagen.

## Den personliga integriteten (kapitel 13)

Spelföretagen behandlar personuppgifter i större omfattning efter omregleringen, bland annat på grund av omsorgsplikten. För att leva upp

till omsorgsplikten kan företagen behöva behandla uppgifter om spelares ekonomi och hälsa. Spellagen ger i dag inte något tydligt stöd för dem att göra det.

## Statliga myndigheters kostnader (kapitel 14)

De statliga myndigheternas kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden är totalt 20 miljoner kronor högre 2021 än 2018. Det beror framför allt på att Spelinspektionen har fått nya och utökade uppgifter.

## Statskontorets rekommendationer

Statskontoret lämnar i rapporten flera rekommendationer för en bättre fungerande spelmarknad. Vi rekommenderar att

- regeringen ger Spelinspektionen i uppdrag att utveckla beräkningen av kanaliseringsgraden och öka kunskapen om kanaliseringen
- regeringen och Spelinspektionen samarbetar med andra EU-länder mot spelföretag utan licens
- regeringen ger Spelinspektionen i uppdrag att ta fram kunskap om vilka spelare som stänger av sig från spel och vad konsekvenserna blir
- regeringen ser över spellagens reglering av hur spelföretagen får behandla personuppgifter
- Integritetskyddsmyndigheten tar ställning till om den behöver utöva tillsyn över hur spelföretagen hanterar personuppgifter
- regeringen tar ställning till om värdeautomater i bingohallar ska fortsätta att omfattas av skatten på spel
- regeringen tar ett samlat grepp om de strukturella och långsiktiga förutsättningarna för föreningslivets spel
- Spelinspektionen utvecklar sin kommunikation med spelbranschen.

Vi bedömer att det finns ett behov av ytterligare uppföljning och utvärdering på spelområdet efter vårt uppdrag. Vi rekommenderar att

- Spelinspektionen regelbundet rapporterar om kanaliseringen
- Spelinspektionen varje år tar fram en lägesbild om matchfixning

- Folkhälsomyndigheten följer utvecklingen av spelproblem inom ramen för myndighetens ordinarie uppdrag
- regeringen överväger att utvärdera effekterna av kommande regeländringar i bland annat lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering*.

# Del I

Statskontorets bedömning av  
spelmarknaden och målet för spelområdet





# 1 Spelmarknaden tre år efter omregleringen

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när Sverige fick en ny spelreglering genom spellagen (2018:1138). Bakgrunden till omregleringen var att en allt större del av svenskarnas spelande skedde hos spelföretag som saknade tillstånd i Sverige. Ett centralt motiv för att förändra spelregleringen var att staten skulle få kontroll över spelandet hos dessa företag.

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att under 2018–2022 följa upp och utvärdera omregleringen. Det här är vår slutrapport. Rapporten fokuserar på effekterna av själva omregleringen. Vi har inte utvärderat eller gjort en samlad analys av hur coronapandemin har påverkat spelmarknaden. Men vi belyser i rapporten ändå pandemins påverkan på marknaden i flera frågor.

I detta kapitel beskriver vi kortfattat Statskontorets uppdrag, riksdagens mål för spelområdet och ger en övergripande bild av hur spelmarknaden fungerar tre år efter omregleringen. Vi beskriver också regeringens kommande förslag till ändringar i spelregleringen. Sist i kapitlet finns en disposition över rapportens övriga delar.

## **Vad innebär omregleringen av spelmarknaden?**

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

## 1.1 Omregleringen ska ge bättre förutsättningar att uppnå riksdagens mål för spelområdet

Statskontoret ska enligt uppdraget följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen, bland annat när det gäller kanaliseringen och konsumentskyddet på spelmarknaden. Med kanalisering menas hur stor andel av svenskarnas spelande som sker hos spelföretag som har licens i Sverige.

Om kanaliseringen är hög betyder det att en stor andel av spelandet sker hos spelföretag med svensk licens – spelandet är kanaliserat till Sverige.

Utvärderingen ska göras utifrån målet med omregleringen. Vi har tolkat det som att omregleringen ska ge bättre förutsättningar att uppnå det övergripande mål som riksdagen har beslutat om för spelområdet. Målet för spelområdet i sin helhet lyder:

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 ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet.<sup>1</sup>

I förarbetena till omregleringen beskrev regeringen också ett antal utgångspunkter och förväntade effekter av den nya spelregleringen:

- Konsumentskyddet ska stärkas.
- Möjligheterna för staten och allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel ska inte försämrats.
- Spelandet ska inte öka.
- Regleringen ska vara långsiktigt hållbar.<sup>2</sup>

När vi utvärderar omregleringens effekter utgår vi från målet för spelområdet och regeringens utgångspunkter och förväntningar på omregleringen. Det ingår inte i vårt uppdrag att utvärdera målet för spelområdet i sig. Men vi konstaterar att det finns vissa målkonflikter inbyggda i målet. I rapporten pekar vi på några sådana målkonflikter.

---

<sup>1</sup> Proposition 2018/19:1. *Budgetpropositionen för 2019*, Kulturutskottets betänkande 2018/19:KrU1, Riksdagens skrivelse 2018/19:94.

<sup>2</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

## 1.2 Spelmarknaden fungerar bättre efter omregleringen

Statskontorets övergripande slutsats är att omregleringen har förbättrat förutsättningarna att nå målet för spelområdet. Vi bedömer att den svenska spelmarknaden fungerar bättre 2021 än 2018, som var det sista året före omregleringen.

### 1.2.1 Statens kontroll över spelmarknaden har ökat

Den enligt Statskontoret viktigaste effekten av omregleringen är att den svenska statens kontroll över spelmarknaden har ökat. Den tidigare spelregleringen fungerade allt sämre på grund av att svenskarna spelade allt mer över internet hos spelföretag som inte hade tillstånd i Sverige. Efter omregleringen har kanaliseringen – andelen av svenskarnas spelande som sker hos företag med licens i Sverige – ökat betydligt. Det innebär att en större del av svenskarnas spelande sker hos spelföretag som

- verkar lagligt på spelmarknaden och har svensk spellicens
- följer svensk spellagstiftning och betalar skatt i Sverige
- står under tillsyn av svenska myndigheter.

### 1.2.2 Ökad statlig kontroll ger bättre möjligheter att motverka spelproblem

Att staten har större kontroll över spelmarknaden innebär att staten har bättre möjligheter att ställa krav på spelföretagen, till exempel kring spelansvar. En viktig del av omregleringen är den nya regeln om omsorgsplikt som innebär att spelföretagen ska ta ansvar för att motverka spelproblem bland sina kunder. Omregleringen har bidragit till ett bättre skydd mot överdrivet spelande. Till exempel bidrog spelregleringen till att spelföretag kontaktade närmare 200 000 spelare första halvåret 2021 på grund av att de visade tecken på överdrivet spelande. Mer än hälften av dessa minskade sitt spelande hos det aktuella företaget.

Statens ökade kontroll över spelmarknaden innebär också att staten får bättre möjligheter att bland annat motverka matchfixning, få skatteintäkter från spel och reglera innehållet i spelreklamen.

## 1.3 Det finns förbättringsområden

Att spelmarknaden fungerar bättre efter omregleringen betyder inte att vi anser att marknaden i alla avseenden fungerar bra. Vi bedömer att det fortfarande finns förbättringsområden. Vi beskriver två av förbättringsområdena här, men återkommer till dem och andra förbättringsområden senare rapporten.

### 1.3.1 Ett effektivt arbete mot olovlig spelverksamhet

Även om statens kontroll över spelmarknaden har ökat så sker en betydande del av svenskarnas spelande fortfarande hos spelföretag som inte har en svensk licens. Spelinspektionen och rättsväsendet har svårt att stoppa spelföretag som verkar från länder utanför Europa, som Curacao, från att rikta spel mot Sverige. Det underminerar effektiviteten i den svenska spelregleringen, eftersom personer med spelproblem enkelt kan hitta spelföretag som saknar svensk licens. Vi ser till exempel tecken på att en del personer som stängt av sig från spel i Sverige fortsätter att spela på olicensierade spelsajter. Därför är ett förbättringsområde att hitta sätt att bedriva ett effektivare arbete mot spelföretag som saknar svensk licens.

### 1.3.2 En effektiv omsorgsplikt

Ett andra förbättringsområde är förutsättningarna för att omsorgsplikten ska vara effektiv. Omsorgsplikten innebär att spelföretagen ska övervaka spelbeteenden och ta ansvar för att motverka överdrivet spelande. Vi ser detta som ett av de viktigaste verktygen i spelregleringen för att motverka spelproblem. Men för att omsorgsplikten ska bli effektiv är det viktigt att

- spelregleringen inte riskerar att uppmuntra spelarna att spela hos många spelföretag samtidigt
- det finns kunskap om vad omsorgsplikten får för effekter i praktiken för spelarnas beteende
- det är tydligt i regleringen hur spelföretagen får behandla personuppgifter för att motverka överdrivet spelande.

## 1.4 Kommande förslag till ändringar i spelregleringen

I vår rapport tar vi hänsyn till att regeringen planerar att justera delar av spelregleringen. Regeringen lämnade i januari 2022 lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering* till Lagrådet. Lagrådsremissen bygger framför allt på Spelmarknadsutredningens huvudbetänkande, och innehåller förslag om bland annat

- krav på tillstånd för spelprogramvara
- förbud mot att främja olovligt spel
- vissa undantag från spelregleringen för allmännyttiga spel.<sup>3</sup>

Regeringskansliet bereder också förslag från departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet* (Ds 2021:29).

Flera av förslagen i lagrådsremissen och departementspromemorian tar upp problem på spelmarknaden som Statskontoret har uppmärksammat och lämnat rekommendationer om i våra delrapporter. Våra rekommendationer i denna rapport fokuserar därför på frågor som, efter vad vi kan bedöma, inte redan bereds inom Regeringskansliet.

## 1.5 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i två delar. I del I bedömer vi hur väl omregleringen har nått riksdagens mål för spelområdet och andra utgångspunkter för omregleringen. Vi har delat upp analysen i tre kapitel. I *kapitel 2* analyserar vi hur väl omregleringen nått den del av målet för spelområdet som handlar om att marknaden ska vara under offentlig kontroll. I *kapitel 3* analyserar vi konsumentskyddet och säkerheten på marknaden, och i *kapitel 4* analyserar vi den del av målet som handlar om intäkterna till föreningslivet och staten.

I *kapitel 5* diskuterar vi några frågor som rör spelmarknaden framöver, och bedömer vilket behov det finns av ytterligare uppföljning och

---

<sup>3</sup> Lagrådsremiss (2022). *En förstärkt spelreglering*.

utvärdering på spelområdet efter att Statskontoret nu lämnat sin slutrapport.

Del II i innehåller fördjupade redovisningar av omregleringens effekter på de nio områden som Statskontoret ska utvärdera enligt uppdraget. I tur och ordning redovisar vi i *kapitel 6–14* effekterna för

- spelmarknaden som sådan
- kanaliseringen
- statens intäkter från spel
- allmännyttiga organisationers intäkter från spel
- konsumentskyddet
- folkhälsan
- brottslighet och det brottsförebyggande arbetet
- den personliga integriteten
- statliga myndigheters kostnader.

Varje kapitel i del II inleds med våra slutsatser kring vilka effekter omregleringen fått på det enskilda området.

I ett *appendix* beskriver vi några av de särskilda karaktärsdrag som finns på spelmarknaden, som skiljer marknaden från många andra marknader.

*Bilaga 1* innehåller regeringens uppdrag till Statskontoret.

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

## 2 Den offentliga kontrollen över spelmarknaden har ökat

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning av om omregleringen har bidragit till en spelmarknad under offentlig kontroll. Vi lämnar även rekommendationer som syftar till att förbättra den offentliga kontrollen över spelmarknaden.

Från riksdagens mål för spelområdet:  
"En [...] spelmarknad under offentlig kontroll..."

Statskontorets utvärdering visar att omregleringen av spelmarknaden har lett till att den offentliga kontrollen över marknaden har ökat. Det var ett grundläggande syfte med att omreglera marknaden. En större offentlig kontroll förbättrar möjligheterna att nå andra delar av målet för spelområdet, till exempel när det gäller konsumentskyddet och statens intäkter från spel.

### 2.1 Kanaliseringsgraden har ökat betydligt efter omregleringen

*Kanaliseringsgraden* är ett sätt att beskriva hur stor den offentliga kontrollen är över spelmarknaden. Kanaliseringsgraden visar hur stor del av svenskarnas spelande på den *konkurrensutsatta* delen av marknaden som sker hos spelföretag som har licens i Sverige. I denna delmarknad ingår bland annat onlinekasino och vadhållning.

#### 2.1.1 Kanaliseringsgraden har ökat från under 50 procent innan omregleringen till 87 procent 2021

Utifrån de uppgifter vi har från Spelinspektionen så uppskattar vi att kanaliseringsgraden var 87 procent 2021. Innan omregleringen var den under 50 procent. Detta innebär att kanaliseringsgraden har ökat betydligt

efter omregleringen. Det är en direkt och tydlig effekt av att Sverige har infört ett licenssystem där samtliga spelföretag som uppfyller kraven har rätt att bedriva verksamhet i landet.

Under 2021 spelade svenskarna samtidigt för 2,4 miljarder kronor hos spelföretag utan svensk licens, efter utbetalda vinster till spelarna.<sup>4</sup> Vi bedömer att två möjliga förklaringar till detta spelande är att vissa spelare som har stängt av sig från spel på Spelpaus.se ändå fortsätter att spela, och att vissa spelare anser att de kan få bättre bonuserbjudanden hos spelföretag som inte har en licens.<sup>5</sup>

### 2.1.2 Kanaliseringsgraden är lägre än förväntat

Kanaliseringsgraden var 87 procent 2021, 85 procent 2020 och 88 procent 2019. Inför omregleringen bedömde regeringen att kanaliseringsgraden på den omreglerade marknaden kommer kunna bli minst 90 procent. Vi konstaterar att kanaliseringsgraden tre år efter omregleringen är lägre än vad regeringen förväntade sig. Vi anser samtidigt att det är viktigt att inte fokusera för mycket specifikt på om kanaliseringsgraden är 90 procent eller inte. Kanaliseringsgraden bör i första hand betraktas som ett verktyg och inte ett mål i sig.

### 2.1.3 Regeringen bör ge Spelinspektionen i uppdrag att öka kunskapen om kanaliseringen

**Statskontorets rekommendation:** Regeringen bör ge Spelinspektionen i uppdrag att vidareutveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden. Det bör också ingå i uppdraget att i bredare bemärkelse öka kunskapen om kanaliseringen på spelmarknaden, bland annat när det gäller kanaliseringen för olika spelformer.

---

<sup>4</sup> Om det inte står annat menar vi fortsättningsvis omfattningen på spelet efter utbetalda vinster till spelarna, när vi pratar om hur stort spelet är. På samma sätt menar vi med omsättning i rapporten omsättning efter utbetalade vinster till spelare, om vi inte anger något annat.

<sup>5</sup> I avsnitt 7.3 beskriver vi mer utförligt varför spelare spelar hos olicensierade företag.



Kanaliseringsgraden är ett bra verktyg för att analysera spelmarknaden och för att mäta hur stor den offentliga kontrollen är över marknaden. Beräkningen av kanaliseringsgraden bygger på de uppgifter om spelandet hos spelföretag med och utan licens i Sverige som finns tillgängliga. Men det finns inga faktiska uppgifter om hur mycket svenskar spelar för hos spelföretag utan licens. Uppgifterna om det bygger på uppskattningar. Regeringen bör därför ge Spelinspektionen i uppdrag att göra en fördjupad analys av hur metoden för att beräkna kanaliseringsgraden kan vidareutvecklas. Det bör också ingå i uppdraget att i bredare bemärkelse öka kunskapen om kanaliseringsgraden på spelmarknaden. Vi ser exempelvis ett behov av att öka kunskapen om hur hög kanaliseringsgraden är hos de olika spelformerna. Vi ser också att det behövs mer kunskap om hur svenskarnas spelande utanför den licensierade marknaden fördelar sig mellan sajter som aktivt riktar sig mot Sverige och sajter som bara passivt accepterar svenska spelare.

Mer kunskap i dessa frågor skulle förbättra förutsättningarna för regeringen och Spelinspektionen att styra spelmarknaden och bedöma behovet av eventuella framtida åtgärder för att uppnå målet för spelområdet. Spelinspektionen har gjort vissa insatser för att öka kunskapen om kanaliseringsgraden, bland annat undersökningen *Spelvanor online* våren 2021 om svenskarnas spelvanor online. Men vi bedömer att det behövs en fördjupad och samlad analys av de frågor vi pekar på. Några tillvägagångssätt att överväga för Spelinspektion i arbetet kan vara:

- Ta reda på hur spelmyndigheterna i ett antal andra länder beräknar kanaliseringsgraden, samt undersöka om spelmyndigheterna genom ett strukturerat samarbete och erfarenhetsutbyte gemensamt kan analysera någon eller några av de frågor Statskontoret pekat på.
- Med stöd av den föreslagna nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden samla in nödvändiga uppgifter från spelföretagen,<sup>6</sup> till exempel uppgifter om deras omsättning inom olika spelformer.
- Upprepa och vidareutveckla undersökningen *Spelvanor online*. Fokus i undersökningen bör vara spelandet på spelsajter som saknar svensk

---

<sup>6</sup> Se kapitel 8 i lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering*.

licens. Spelinspektionen bör då även fundera på hur svarsfrekvensen kan förbättras jämfört med den tidigare undersökningen, när det gäller personer som spelat på sajter utan licens.

Vi anser att ett sådant uppdrag till Spelinspektionen ligger i linje med myndighetens övergripande uppdrag enligt instruktionen. Men regeringen bör ta ställning till om Spelinspektionen bör få särskilda medel för att arbeta med uppdraget för att det inte ska påverka andra delar av myndighetens verksamhet.

## 2.2 Det är svårt att stoppa olovlig spelverksamhet

En högre kanalisering på spelmarknaden innebär att staten har bättre möjligheter att kontrollera marknaden. De spelföretag som söker licens måste på förhand uppfylla vissa krav i spellagen för att få licensen, och de står sedan under tillsyn av Spelinspektionen och Konsumentverket. Det är en betydande skillnad mot före omregleringen. Då hade en stor del av spelföretagen på den svenska marknaden licens i andra länder, som Malta. Spelföretagen förhöll sig i första hand till de ländernas reglering och tillsynsmyndigheter. Den svenska statens kontroll över dessa spelföretag var mycket låg.

Även om kanaliseringen är betydligt högre i dag än före omregleringen så spelade svenskarna för 2,4 miljarder kronor 2021 hos spelföretag som saknade svensk licens. Vår utvärdering har visat att det är svårt att stoppa detta spelande. Spelinspektionen har under perioden 2019–2021 utfärdat verksamhetsförbud mot 31 spelföretag som riktar spel mot Sverige utan att ha en svensk licens. Sju av dessa företag har slutat rikta spel mot Sverige. Men Spelinspektionen har inget mandat att få de spelföretag som verkar från andra länder, däribland Curaçao, att rätta sig efter svensk lag.

### 2.2.1 Varningsmeddelanden och betalningsblockering har hittills inte haft någon betydelse

Inför omregleringen förutsåg regeringen att det inte skulle räcka med att kriminalisera och förbjuda olovlig spelverksamhet för att stänga ute företag som saknar svensk licens. Spelinspektionen fick därför möjlighet att göra särskilda ingripanden mot olovlig spelverksamhet, i form av att

blockera betalningar och beordra internetleverantörer att upprätta varningsmeddelanden.

Men inget av dessa verktyg har hittills haft någon betydelse i arbetet mot att svenskar spelar på spelföretag som saknar svensk licens. Spelinspektionen har inte förelagt någon internetleverantör att upprätta varningsmeddelanden på webbplatser som riktar spel mot Sverige utan att de har en svensk licens. Ett skäl till detta är att Spelinspektionen måste kunna visa på särskilda skäl för att använda detta verktyg. Ett sådant skäl kan vara ett en aktör i en inte obetydlig omfattning tillhandahåller spel på den svenska marknaden utan att ha licens för det. Men myndigheten säger till Statskontoret att de har svårt att avgöra hur mycket svenskarna spelar för hos enskilda spelföretag som saknar svensk licens.

Spelinspektionen har heller inte blockerat betalningar till och från spelföretag som saknar svensk licens. Modellen för att blockera betalningar bygger i dag på att förvaltningsrätten kan ålägga betaltjänstleverantörer att blockera vissa elektroniska betalningar, efter ansökan från Spelinspektionen. Detta system har visat sig vara administrativt betungande, bland annat för att varje ärende måste prövas av domstol.

## 2.2.2 Regeringen arbetar med förslag som ska göra det svårare att bedriva olovlig spelverksamhet

Svårigheterna med att motverka olovlig spelverksamhet har nyligen tagits upp av regeringen i lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering* och i departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet* (Ds 2021:29). I lagrådsremissen och promemorian lämnas ett antal förslag som syftar till att motverka olovlig spelverksamhet.

Vi vill särskilt lyfta fram att vi tror att förslaget om krav på tillstånd för spelprogramvara (lagrådsremissen) och förslaget att införa en ny modell för att blockera betalningar (promemorian) skulle göra det svårare för de företag som riktar spel mot Sverige utan att de har en svensk licens. Förslagen tar sikte på centrala förutsättningar hos spelföretag när de erbjuder spel, som att kunna erbjuda attraktiva spel och att kunna ta emot betalningar och betala ut vinster.

Vi ser även positivt på förslaget i lagrådsremissen att återinföra ett uttryckligt förbud mot att främja olovligt spel i spellagen. Det kan bidra

till att Spelinspektionen får bättre förutsättningar att motverka att spelföretag som saknar svensk licens marknadsför spel genom så kallade affiliates. Exempel på affiliates är sajter som jämför spelföretag och mot ersättning slussar kunder till spelföretagen. De gör det möjligt för svenska spelare att enkelt hitta spelföretag som inte har en svensk licens.

### 2.2.3 Regeringen och Spelinspektionen bör samarbeta med andra EU-länder mot spelföretag utan licens

**Statskontorets rekommendation:** Spelinspektionen bör driva på för ett mer utvecklat samarbete med andra spelmyndigheter i Europa i arbetet mot spelföretag som inte har licens. Regeringen bör överväga att söka stöd inom EU att lyfta frågan om olicensierat spel på den utrikespolitiska agendan.

De 24 spelföretag som Spelinspektionen har aktiva verksamhetsförbud mot har i regel licens på Curaçao. Spelinspektionen har etablerat kontakt med Curaçaos spelmyndighet, men för att få Curaçaos myndigheter att ingripa på ett sätt som stoppar spelföretagen från att rikta spel mot Sverige krävs sannolikt ett större tryck än påstötningar från Spelinspektionen. Vi rekommenderar därför att Spelinspektionen och regeringen överväger att söka samarbete med andra länder, förslagsvis inom EU, för att påverka Curaçao och eventuella andra länder som låter spelföretag som saknar licens rikta spel mot Sverige. Att spelföretag utan att ha licens för det riktar spel mot den egna befolkningen är ett problem Sverige delar med många andra länder. Det bör därför kunna finnas gemensamma intressen i EU-kretsen i denna fråga.

Spelinspektionen har ingått samarbetsavtal med spelmyndigheterna i Storbritannien, Nederländerna, Malta och Gibraltar. Spelinspektionen har också en begynnande dialog i frågan med andra spelmyndigheter inom organisationen Gaming Regulators European Forum (GREF). Vi ser positivt på denna dialog, och anser att Spelinspektionen bör vara en drivande kraft för att utöka samarbetet. Samtidigt har spelmyndigheter begränsade verktyg för att sätta press på andra stater. Vi anser därför att

också regeringen bör överväga att söka stöd inom EU för att sätta detta på den utrikespolitiska agendan.

Det finns flera skäl till att regeringen bör överväga att lyfta det olicensierade spelandet inom utrikespolitiken. Svenskarnas spelande hos spelföretag utan svensk licens innebär sannolikt både ökade spelproblem och förlorade skatteintäkter.



### 3 Konsumentskyddet har stärkts men det går att göra mer

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning av om omregleringen har bidragit till en säker spelmarknad med ett starkt konsumentskydd. Vi lämnar även rekommendationer som syftar till att förbättra förutsättningarna för detta.

Från riksdagens mål för spelområdet:

*”... 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.”*

Statskontorets utvärdering visar att konsumentskyddet på spelmarknaden har stärkts till följd av omregleringen. Detta var en av regeringens utgångspunkter inför omregleringen. Vi ser vi inga tecken på att omregleringen har haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem i befolkningen, och andelen svenskar som spelar om pengar har fortsatt att minska efter omregleringen. Även om konsumentskyddet har stärkts, visar utvärderingen att det går att göra mer för att åstadkomma ett starkt skydd och för att minska de negativa konsekvenserna av spel.

En annan aspekt av målet om en säker spelmarknad är att spel om pengar inte ska kunna missbrukas för kriminell verksamhet. Ett exempel på det är matchfixning. Vi ser dock få konkreta framsteg i arbetet mot matchfixning till följd av omregleringen.

#### 3.1 Omregleringen har inte haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem

Ett grundläggande syfte med konsumentskyddet på spelmarknaden är att minska de negativa konsekvenserna av spel. Andelen av befolkningen i

Sverige som har eller riskerar att få spelproblem har minskat sett över längre tid, från 2,2 procent 2009 till 1,3 procent 2021. Problemspelande är ett samlingsbegrepp för personer med spelproblem och personer med en förhöjd risk att få spelproblem.

Vi ser inga tecken på att omregleringen har haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem. Andelen med ett problemspelande var 2021 densamma som 2018, det sista året innan omregleringen. I antal räknat hade ungefär 40 000 personer spelproblem 2021 och 65 000 personer en förhöjd risk för spelproblem.<sup>7</sup>

Vi kan också konstatera att coronapandemin inte har påverkat spelproblemen på befolkningsnivå. Men för vissa personer med spelproblem har spelproblemen förvärrats till följd av pandemin.

## 3.2 Svenskarna spelar för mer pengar, men andelen som spelar har minskat

Att spelandet inte ska öka var en central utgångspunkt för omregleringen.<sup>8</sup> Ett ökat spelande medför en högre risk för spelproblem i befolkningen. Samtidigt påpekade regeringen inför omregleringen att den nya spelregleringen i viss omfattning förväntas leda till att antalet spelare och spelvolymen ökar. Regeringen bedömde att en sådan utveckling skulle ske till följd av den kommersiella och tekniska utvecklingen, oavsett om reformen genomfördes eller inte.<sup>9</sup>

### 3.2.1 Spelandet har fortsatt att öka efter omregleringen

Omsättningen på den svenska spelmarknaden har ökat nästan varje år sedan början på 2000-talet. Spelandet räknat i kronor har fortsatt att öka även efter omregleringen. Men att omfattningen av spelproblem inte har ökat i befolkningen är enligt Statskontoret en viktigare aspekt av omregleringens effekter än att spelandet räknat i kronor har ökat.

---

<sup>7</sup> Swelogs 2018 och 2021.

<sup>8</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

<sup>9</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 284.



### **Det går inte att veta exakt hur mycket spelandet ökat**

Svenskarna spelade 2021 för totalt 28,4 miljarder kronor. I detta ingår spelandet hos spelföretag som har licens i Sverige och spelföretag som inte har det. Det är 21 procent mer än 2018 beräknat utifrån de uppgifter som finns tillgängliga, vilket är en stor ökning på tre år. Men vi bedömer att den stora skillnaden mellan 2018 och 2021 till viss del beror på att tidigare uppskattningar av spelandet hos aktörer som saknade tillstånd före omregleringen, var för låga. Det går därför inte att veta exakt hur mycket spelandet ökat efter omregleringen. I kapitel 6 beskriver vi detta närmare.

Även om vi inte kan veta exakt hur mycket spelandet ökat efter omregleringen, så bedömer vi ändå att det har fortsatt att öka. Vi menar att det inte kan uteslutas att omregleringen i sig har bidragit till det. Vår analys visar att det finns några faktorer som talar för att så kan vara fallet:

- Många av de spelföretag som var verksamma på den svenska marknaden innan omregleringen utan att ha tillstånd, ansökte om och fick licens efter omregleringen. De fick därmed en ”godkännandestämpel” och ökad legitimitet. Detta kan påverka vissa spelare att börja spela, eller öka spelandet, hos dessa företag.
- Det gjordes mycket mer marknadsföring av spel åren före omregleringen och första året efter omregleringen, än fram till och med 2016. Det beror på införandet av licenssystemet och den ökade konkurrensen på marknaden. Det är rimligt att anta att marknadsföring bidrar till att öka eller bibehålla konsumtionen av spel, jämfört med om spelföretagen inte gör någon marknadsföring.<sup>10</sup>
- En hårdare konkurrens på marknaden efter omregleringen har lett till att spelföretag utvecklar och breddar sitt produktutbud. Detta gör att spel blir mer tillgängliga. Så har exempelvis Svenska Spel efter omregleringen börjat tillhandahålla onlinekasino och vadhållning på hästar, och ATG börjat med onlinekasino och vadhållning på sport.

### **Pandemin har påverkat det övergripande spelmönstret**

Smittskyddsåtgärderna till följd av coronapandemin har inneburit att fysiska spelformer blivit mindre tillgängliga. Exempel på det är att Casino

---

<sup>10</sup> SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad – Del 1*, s. 728.

Cosmopol var stängt från mars 2020 till juli 2021, och att det har införts restriktioner för lokaler där bingo, värdeautomater och restaurangkasinon erbjuds. Det har minskat spelandet på dessa spelformer. Pandemin har också påverkat vadhållning på sport negativt på grund av att inställda idrottsarrangemang innebär att antalet vadhållningsobjekt på sport minskade under en tid. Vi bedömer att pandemin påverkade spelmarknaden i högre grad 2020 än 2021, både när det gäller det övergripande spelmönstret och spelandet räknat i kronor.

### 3.2.2 Andelen i befolkningen som spelar om pengar har minskat något efter omregleringen

Nationella folkhälsenkäten visar att andelen av svenskarna som spelar om pengar inte har ökat efter omregleringen, även om svenskarnas totala spelande räknat i kronor har ökat. Undersökningen visar snarare att andelen som spelar om pengar fortsätter att långsamt minska. Under 2021 hade 56 procent av svenskarna spelat om pengar någon gång under det senaste året. Motsvarande andel 2018 var 58 procent.<sup>11</sup>

## 3.3 Omregleringen har bidragit till ett bättre skydd för spelarna

Spel om pengar innebär för många människor glädje, spänning och underhållning. Men spel om pengar kan också leda till allvarliga problem som till exempel spelberoende och ekonomiska problem. Detta är ett av de viktigaste motiven för att reglera spel om pengar, inte minst när det gäller reglerna om spelansvar och marknadsföring. Detta innebär också att spelare som spelar sällan eller för små summor inte märker av väsentliga delar av regleringen.

Statskontoret konstaterar att konsumentskyddet har stärkts som en följd av omregleringen. Den nya spellagstiftningen innehåller fler och hårdare krav när det gäller spelföretagens spelansvar och marknadsföring, till exempel kraven kring omsorgsplikt och bonuserbjudanden. Omregleringen har också inneburit att fler spelföretag än tidigare måste följa den svenska lagstiftningen, eftersom fler företag genom licenssystemet tillåts verka på

---

<sup>11</sup> Folkhälsomyndigheten (2021). *Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor*.

den svenska marknaden. Den hårdare regleringen av de åtgärder spelföretagen måste genomföra för att uppfylla sitt spelansvar innebär också att spelföretagen måste ta ett större ansvar för att upptäcka och motverka spelproblem.

Vi bedömer att det förbättrade konsumentskyddet kan ha bidragit till att spelproblemen inte ökat efter omregleringen, trots ökad konkurrens och betydligt fler lagliga kommersiella spelföretag på marknaden, fortsatt digital utveckling på spelmarknaden med ökad tillgänglighet till spel och coronapandemin. Det är samtidigt viktigt att påpeka att det tar tid innan konsumentskyddsåtgärder påverkar omfattningen av spelproblem och att spelregleringen bara är en av många faktorer som påverkar hur vanligt det är med spelproblem.

### 3.3.1 Spelföretagens spelansvar är viktigt för att minska de negativa konsekvenserna av spel

Att spelföretagen har ett ansvar för sina spelare är en viktig del i arbetet med att minska de negativa konsekvenserna av spel. Vi kan konstatera att de spelansvarsåtgärder som finns i spellagen används i allt större utsträckning, och att de till viss del även påverkar spelarnas beteende på spelmarknaden.

Antalet spelare som stänger av sig från spel om pengar på spelföretagens sajter efter företagets omsorgssamtal och genom det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se har ökat varje år efter omregleringen. I slutet på 2021 var nästan 70 000 personer avstängda via Spelpaus.se.

Nästan 200 000 spelare blev kontaktade av spelföretag under första halvåret 2021 för att företagen misstänkte eller identifierade ett problemspelare. Av dessa minskade 53 procent sitt spelande hos det spelföretag som tog kontakten, medan 6 procent stängde av sig från spel från spelföretaget. Vissa spelare kan ha kontaktats flera gånger, antingen av samma spelföretag eller av flera spelföretag. Därutöver kan vissa spelare också ha stängt av sig på Spelpaus.se. Det är rimligt att anta att ett minskat spelande eller att stänga av sig hos det aktuella spelföretaget kan ha betydelse för vissa spelare. Men vi vet för lite om effekterna av avstängning från spel för att kunna uttala oss om hur stor dess betydelse kan vara. Se vidare avsnitt 3.4.1.

### 3.3.2 Mer fokus på innehållet i spelreklamen efter omregleringen

De spelföretag som har fått licens i Sverige har efter omregleringen rätt att marknadsföra sig i Sverige, och måste följa lagstiftningen kring marknadsföring av spel. Vid omregleringen införde regeringen också vissa nya regler kring marknadsföring av spel.

Innan omregleringen fokuserade dåvarande Lotteriinspektionens tillsyn av spelreklam framför allt på att försöka motverka reklam för spelföretag som saknade tillstånd i Sverige, det vill säga upprätthålla det så kallade främjandeförbudet. Efter omregleringen, då betydligt fler spelföretag har fått rätt att marknadsföra sig i Sverige, har tillsynsmyndigheterna större möjligheter att i stället fokusera på själva innehållet i spelreklamen, bland annat att den ska vara måttfull. Konsumentverket har också uppgett för Statskontoret att de prioriterat tillsyn av spelreklam högre efter omregleringen.

Vi bedömer också att spelföretagen efter omregleringen succesivt har blivit bättre på att följa reglerna om marknadsföring, även om vissa aspekter av marknadsföringen fortfarande kan bli tydligare och bättre. I kapitel 10 analyserar vi detta närmare.

## 3.4 Mer kan göras för ett starkt konsumentskydd

Omregleringen har alltså över lag bidragit till ett stärkt konsumentskydd för spelarna. Men vår utvärdering visar samtidigt att mer kan göras för att åstadkomma ett starkt skydd och för att minska de negativa konsekvenserna av spel.

### 3.4.1 Vi vet för lite om effekterna av att spelare stänger av sig från spel

**Statskontorets rekommendation:** Regeringen bör ge Spelinspektionen i uppdrag att ta fram kunskap om vilka personer som stänger av sig från spel via Spelpaus.se och vilka konsekvenser som avstängningen får.

Att en person själv ska kunna stänga av sig från spel är en viktig spelansvarsåtgärd. För många spelare är verktyget viktigt för att minska risken för överdrivet spelande. Men vår utvärdering visar att avstängningsverktyget inte alltid räcker för att en spelare ska få kontroll över sitt problemspelande, och att det i stort saknas kunskap om hur verktyget påverkar spelarnas beteende.

Forskning och intervjuer med spelberoendeföreningar pekar på att vissa spelare väljer att stänga av sig från spel i stället för att söka stöd eller vård, trots att de egentligen skulle behöva det. Vissa spelare fortsätter att spela om pengar på olicensierade spelföretag när de är avstängda från spel hos företag med licens i Sverige.

Statskontoret anser att det behövs mer kunskaper om vilken effekt det får för personers spelbeteende att själv stänga av sig via Spelpaus.se, och hur verktyget samspelar med andra insatser. Kunskaperna behövs för att se till att verktyget inte blir ett hinder för spelare att söka den hjälp och det stöd de behöver för att få kontroll över sitt problemspelande, eller och att det inte bidrar till att spelare i stället fortsätter att spela på olicensierade spelföretag.

Eftersom det är Spelinspektionen som har hand om Spelpaus.se anser Statskontoret att Spelinspektionen bör få det uppdraget. Det ingår i Spelinspektionens uppdrag som förvaltningsmyndighet under regeringen att följa upp den egna verksamheten. Spelinspektionen kan med fördel anlita forskare för uppdraget. Men vi bedömer att en fördjupad analys av konsekvenserna av att personer stänger av sig från spel är en större uppgift än den vanliga uppföljningen av den egna verksamheten. Regeringen bör därför ta ställning till om den behöver ge Spelinspektionen särskilda medel för detta uppdrag.

### 3.4.2 Det finns hinder för en effektiv omsorgsplikt

Det finns flera hinder för att uppnå en effektiv omsorgsplikt. Ett hinder är att spellagen inte ger spelföretagen ett tydligt stöd för att behandla uppgifter om spelares ekonomi och hälsa. Spelföretagen kan behöva behandla sådana uppgifter för att göra riskbedömningar av sina kunder, som en del av arbetet med att skydda spelarna mot överdrivet spelande. Spelinspektionen har också föreslagit att spellagen ska ändras, just för att

ge företagen möjlighet att även behandla information om spelares ekonomi och hälsa. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 3.5.

Ett annat hinder är att många storspelare inte bara spelar hos endast ett spelföretag. Det påverkar de enskilda spelföretagens förutsättningar att upptäcka och åtgärda problemspelande. Det är också oklart i vilken mån spelföretagen genom omsorgssamtalen når de spelare som verkligen är benägna att ändra sitt spelbeteende. Det är inte självklart att det är de som redan har stora spelproblem som är de som är mest benägna att begränsa sitt spelande.

Statskontoret bedömer också att det är oklart i vilken mån de spelare som spelföretagen kontaktar är de spelare som har störst behov av omsorgssamtal. Många spelföretag har en stor del av sina inkomster från storspelare. Vi anser därför att Spelinspektionens tillsyn av spelföretagens arbete är viktig för att garantera att spelföretagen faktiskt genomför omsorgssamtal med de spelare som har störst behov av dem.

### 3.4.3 Bonusbegränsningarna påverkar kanaliseringen och omsorgsplikten

Spelföretagens bonusar till spelare är problematiska, eftersom de kan uppmuntra till ett överdrivet spelande. Därför innehåller spellagen regler som begränsar möjligheten för spelföretagen att ge bonusar. Men bonusbegränsningarna är också en anledning till att en del spelare väljer att spela hos spelföretag som inte har licens.<sup>12</sup> Det finns därför en viss målkonflikt mellan bonusregleringen och ambitionen att åstadkomma en hög kanalisering på spelmarknaden, det vill säga se till att så många spelare som möjligt spelar hos spelföretag som har licens i Sverige.

Det finns också en viss målkonflikt mellan bonusregleringen och omsorgsplikten. Omsorgsplikten har bäst förutsättningar att fungera om spelarna spelar hos ett eller ett fåtal spelföretag. När spelarna sprider ut sitt spelande på många spelföretag är förutsättningarna sämre för de enskilda spelföretagen att upptäcka och motverka överdrivet spelande, och därmed att på ett effektivt sätt uppfylla sin omsorgsplikt. Vi bedömer att det är

---

<sup>12</sup> Se avsnitt 7.3.2 för en mer utförlig redogörelse av detta.

vanligt att personer med spelproblem har många aktiva spelkonton.<sup>13</sup> Det kan finnas många skäl till detta, men bonusregleringen är ett incitament att starta nya spelkonton. Bonusregleringen kan därför påverka förutsättningarna för spelföretagen att uppfylla sin omsorgsplikt.

Vi anser också att bonusbegränsningarna och omsorgsplikten delvis överlappar varandra. Syftet med omsorgsplikten är att spelföretagen ska upptäcka och motverka överdrivet spelande. Bonusar som uppmuntrar till ett överdrivet spelande kan därför strida mot både bonusregleringen och omsorgsplikten.

Många faktorer påverkar både andelen spelare som spelar hos spelföretag med svensk licens – kanaliseringen – och omsorgsplikten. Vi bedömer att det sannolikt går att förena en hög kanalisering och en effektiv omsorgsplikt med en reglering av bonusar. Men det är viktigt att regeringen följer och tar hänsyn till de målkonflikter som finns här.

#### 3.4.4 Affiliates marknadsföring av spel är i vissa fall problematisk, och deras ansvar för marknadsföringen behöver bli tydligare

Affiliates är ett samlingsbegrepp för företag som marknadsför andra företag mot en prestationsbaserad ersättning. En vanlig form av affiliates som spelbranschen använder sig av är webbplatser som jämför olika spelföretag på internet. Denna form av marknadsföring står för en stor del av spelföretagens inflöden av nya kunder.

Spelinspektionen har konstaterat att omregleringen har inneburit att det uppkommit en lönsam marknad för aktörer att skapa affiliate-sidor som marknadsför spelföretag som saknar licens i Sverige, och som inriktar marknadsföringen mot personer som av olika anledningar stängt av sig för spel på Spelpaus.se.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Se Statskontoret (2021). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen. (2021:5), s. 72–73.

<sup>14</sup> Spelinspektionen (2020). *Kartläggning av affiliatesidor, icke licensierade spelbolag som riktar sig mot Sverige*, s. 6 och 11.

Statskontoret har också noterat att det inte alltid är tydligt eller ens framgår på jämförelsesidor från affiliates att innehållet är reklam. Det finns därmed en risk för att konsumenter uppfattar innehållet som oberoende speltips och jämförelser av spelföretag.

Enligt Konsumentverket är det spelföretagen som i första hand har ansvar för att se till att affiliates följer spellagen och marknadsföringslagen. Men myndigheten utesluter inte att även affiliates själva kan träffas av bestämmelserna om marknadsföring. Myndigheten utreder i vilken utsträckning affiliates har ansvar för marknadsföringen, även om det arbetet berör affiliates i stort och inte enbart de som verkar på spelmarknaden. Statskontoret ser positivt på att Konsumentverket tagit initiativ till en sådan utredning. Det har hittills inte bedrivits tillsyn i någon större omfattning av marknadsföring av spel som sker genom affiliates. Med tanke på att affiliates är en viktig kanal för spelföretagens marknadsföring och att det finns vissa otydligheter kring marknadsföringen som sker via affiliates, anser Statskontoret att det kan finnas anledning att genomföra mer tillsyn av marknadsföring som sker genom affiliates.

### 3.5 Spelföretagen behandlar fler personuppgifter efter omregleringen

Spelföretagens behandling av personuppgifter är mer omfattande efter omregleringen. Det är bland annat en konsekvens av omsorgsplikten, som innebär att spelföretagen måste ha god kundkänedom för att motverka överdrivet spelande bland sina kunder. Men vi bedömer att spellagens reglering av hur personuppgifter får behandlas i dag inte ger tillräcklig vägledning i vad spelföretagen får och inte får göra för att leva upp till kraven på god kundkänedom.



### 3.5.1 Regeringen bör se över spellagens reglering av hur spelföretagen får behandla personuppgifter

**Statskontorets rekommendation:** Regeringen bör se över spellagens reglering av hur spelföretagen får behandla personuppgifter. Regeringen bör utgå från det förslag Spelinspektionen har lämnat som syftar till att ge spelföretagen möjlighet att behandla uppgifter om spelarnas ekonomi och hälsa.

För att spelföretagen ska kunna motverka överdrivet spelande behöver de kunna behandla uppgifter om spelarnas ekonomi och hälsa. Det kan till exempel handla om uppgifter att deras kunder spelar för lånade pengar eller att de mår dåligt till följd av sitt spelande.

Spellagen ger inte spelföretagen tydligt stöd för att behandla uppgifter om spelarnas ekonomi och hälsa. Det finns därför en risk att spelföretagen hamnar i en situation där de riskerar att bryta mot antingen spellagens reglering av spelansvar eller dess reglering av personuppgiftsbehandling.

Statskontoret anser därför att regeringen bör se över hur spellagen reglerar spelföretagens möjligheter att behandla personuppgifter. Statskontoret anser att regeringen i detta bör utgå från det förslag Spelinspektionen har lämnat tidigare. Spelinspektionens förslag innebär att spellagens bestämmelse om tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter ska ändras, för att ge företagen möjlighet att även behandla information om spelares ekonomi och hälsa.<sup>15</sup> Regeringen bör också ta ställning till om det finns ett behov av en närmare reglering som förtydligar spellagens reglering av spelföretagens personuppgiftsbehandling, som i dag är relativt övergripande. Denna närmare reglering kan ske genom spellagen, men också genom spelförordningen eller genom att bemyndiga en myndighet att utfärda föreskrifter.

---

<sup>15</sup> Spelinspektionen (2018). *Förslag om ändring i spellagen* (2018:1138).

### 3.5.2 Integritetskyddsmyndigheten bör ta ställning till om den behöver utöva tillsyn

**Statskontorets rekommendation:** Integritetskyddsmyndigheten bör ta ställning till om den behöver inleda tillsyn över hur spelföretagen hanterar personuppgifter.

Spelföretagen hanterar en stor mängd personuppgifter. Samtidigt är spellagens reglering av personuppgiftsbehandling allmänt hållen. Det medför en risk för att spelföretagen behandlar personuppgifter på ett felaktigt sätt.

Det gör det angeläget med en aktiv tillsynsmyndighet. Men Integritetskyddsmyndigheten (IMY) har fortfarande inte inlett någon tillsyn av spelmarknaden efter omregleringen. Statskontoret rekommenderar därför att IMY tar ställning till om myndigheten behöver inleda tillsyn över hur spelföretagen hanterar personuppgifter. Myndigheten kan till exempel ta ställning till det inom ramen för sin verksamhetsplanering eller när den tar fram sin tillsynsplan.

## 3.6 Få konkreta framsteg i arbetet mot matchfixning

I samband med omregleringen infördes ett nytt brott, spelfusk, som är avsett att förhindra matchfixning. Samtidigt bildades matchfixningsrådet vid Spelinspektionen, som ska främja strategisk och operativ samverkan mellan staten, spelföretagen och idrottsrörelsen. Tre år efter omregleringen ser vi ännu få konkreta framsteg i matchfixningsarbetet till följd av omregleringen. Vi bedömer samtidigt att både spelfuskbrottet och matchfixningsrådet fyller en funktion.

I december 2021 dömdes tre personer för första gången för spelfusk. Men dessa personer dömdes även för att ha gett respektive tagit emot en muta, vilket är brott som i allt väsentligt har samma straffskalor som spelfusk. Spelfuskbrottet har därför hittills haft liten praktisk betydelse. Men det täpper fortfarande till en lucka i lagen genom att kriminalisera matchfixningen i sig.

Inte heller matchfixningsrådet har fått någon flygande start. Vår bild är att arbetet särskilt inledningsvis gick trögt och att det har funnits olika förväntningar från deltagarna kring rådets syfte. Spelinspektionen har under 2021 inlett ett arbete med att konkretisera rådets arbete med fokus på att öka rådets effektivitet. I promemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet* (Ds 2021:29) föreslår också utredaren ett antal åtgärder för att stärka informationsdelningen kring matchfixning. Vi bedömer att detta kan bidra till ett bättre fungerande samverkan mot matchfixning. Vi tror också att arbetet mot matchfixning framöver skulle gynnas av att Polismyndigheten klargör både internt och externt hur myndighetens arbete mot matchfixning ska vara organiserat, eftersom Polismyndigheten är en viktig aktör.



## 4 Föreningslivets och statens intäkter har i hög grad bevarats

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning av om omregleringen har värnat intäkterna till det allmänna och om den ger goda förutsättningar för att finansiera allmännyttig verksamhet. Vi lämnar även rekommendationer som syftar till att förbättra förutsättningarna för detta.

Från riksdagens mål för spelområdet:

*"... [en spelmarknad] som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig verksamhet att få finansiering..."*

Den nya spelregleringen utformades för att bevara förutsättningarna för att finansiera statens verksamhet och allmännyttiga ändamål i så hög utsträckning som möjligt.<sup>16</sup> Statskontorets utvärdering visar att omregleringen i hög grad har bevarat förutsättningarna för föreningslivet att ta del av intäkterna från spel, med visst undantag för de föreningar som står bakom bingohallarna. Vi bedömer även att statens förutsättningar har bevarats i hög grad.

### 4.1 Föreningslivets intäkter från spel har ökat något

Vi uppfattar att regeringen med *allmännyttig verksamhet* och *allmännyttiga ändamål* menar det svenska föreningslivet. De allmännyttiga spelen gav intäkter till föreningslivet på omkring 1,6 miljarder kronor

---

<sup>16</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

2021. Det är en ökning jämfört med 2018, då motsvarande summa till föreningslivet var omkring 1,4 miljarder kronor.

Vi räknar då inte in hästsportens intäkter genom ATG och spelföretagens sponsring av idrottsrörelsen. Båda dessa frågor diskuterar vi i särskild ordning i kapitel 9.

#### 4.1.1 Förutsättningarna för föreningslivet har i hög grad bevarats

De centrala villkoren för de allmännyttiga spelen är oförändrade efter omregleringen. Föreningslivet har ensamrätt att anordna landbaserad bingo, till exempel i särskilda bingohallar, och delar på rätten att anordna lotterier med staten. De allmännyttiga spelen fortsätter också att vara undantagna från spelskatt. Samtidigt har omregleringen också påverkat de allmännyttiga spelen:

- En hårdare konkurrens på spelmarknaden har bidragit till att marknadsföringen har blivit dyrare och att det därmed är svårare att locka nya kunder.
- De tekniska kraven på spelverksamhet har ökat, vilket innebär vissa kostnader för att certifiera utrustning.
- Bonusbegränsningarna hindrar vissa allmännyttiga spel från att använda premier på ett sätt som de gjorde före omregleringen.

Regeringen har i lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering* lämnat förslag som syftar till att undanta alla allmännyttiga spel från bonusbegränsningarna och skapa en ökad flexibilitet i de tekniska kraven. Om regeringen och riksdagen väljer att genomföra dessa förslag bedömer Statskontoret att förutsättningarna på denna del av spelmarknaden i hög grad har bevarats.

#### 4.1.2 Bingohallarna har sämre förutsättningar efter omregleringen

De allmännyttiga organisationernas spel har sammantaget ett överskott som är något högre 2021 än före omregleringen. Men för de föreningar som tar del av överskottet från bingohallar har överskottet minskat.

Bingohallarna gav 2018 ett överskott till föreningslivet på omkring 50 miljoner kronor. Överskottet 2021 var 27 miljoner kronor.

Det minskade överskottet från bingohallar beror delvis på en underliggande utveckling där omsättningen i bingohallarna minskar, och på pandemin som har försvårat för bingohallarna. Men det beror också på den nya spelskatten. Spel som bedrivs för allmännyttiga ändamål är även efter omregleringen skattebefriade, men de värdeautomater som finns i bingohallarna omfattas efter omregleringen av spelskatten på 18 procent. Det är en konsekvens av att Svenska Spel, som äger värdeautomaterna, betalar skatt efter omregleringen.

Intäkterna från spelskatten på värdeautomater i bingohallar var omkring 14 miljoner 2021. Större delen av dessa 14 miljoner hade gått till bingohallarna med de förutsättningar som gällde före omregleringen.

### **Regeringen bör ta ställning till skatten på värdeautomater i bingohallar**

**Statskontorets rekommendation:** Regeringen bör ta ställning till om värdeautomater i bingohallar ska fortsätta att omfattas av skatten på spel.

Omregleringen syftar till att i så hög grad som möjligt bevara förutsättningarna för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkter från spel. Skatten på värdeautomater innebär sämre förutsättningar för de föreningar som tar del av överskottet från bingohallar. Detta är en konsekvens av omregleringen som inte belystes i förarbetena till omregleringen. Statskontoret anser därför att regeringen bör ta ställning till beskattningen av värdeautomater i bingohallar.

Om regeringen bedömer att det finns anledning att ta bort skatten på spel på värdeautomater som finns placerade i bingohallar kan det ske genom ett tillägg i 2 § lagen om skatt på spel. Ett alternativ är att regeringen i stället genom ägardirektiven för Svenska Spel styr hur överskottet från värdeautomater ska fördelas mellan Svenska Spel och bingohallarna.

Statskontoret bedömer att statens skatteintäkter skulle minska med omkring 15 miljoner kronor per år om riksdagen undantar värdeautomater i bingohallar från spelskatten.<sup>17</sup> Bingohallarnas och Svenska Spels överskott skulle öka med motsvarande summa. Men det exakta utfallet beror på en rad faktorer, bland annat hur omsättningen på värdeautomaterna utvecklas och på hur Svenska Spel och bingohallarna kommer överens om att fördela överskottet.

Till skillnad från bingo så är spel på värdeautomater en spelform där det finns en hög risk att de som spelar får spelproblem. Men vi bedömer att en förändrad beskattning av värdeautomater i bingohallar inte skulle ha någon större påverkan på omfattningen av spelproblemen. Skatten på värdeautomater dras från det totala överskottet från värdeautomaterna, efter att vinster har betalats ut till spelarna. Skatten påverkar därför inte enskilda spelare.

Skatten har också begränsad effekt på tillgängligheten till värdeautomater. Utan skatt blir visserligen värdeautomaterna mer lönsamma, men regeringen har begränsat hur många värdeautomater det totalt får finnas i bingohallar.<sup>18</sup>

#### 4.1.3 Oklart om spelmarknaden långsiktigt ger föreningslivet goda förutsättningar för finansiering

Riksdagens mål för spelområdet anger att spelmarknaden ska värna intäkterna till det allmänna och ge goda förutsättningar för allmännyttig verksamhet att få finansiering. Vi konstaterar att omregleringen i stort har lyckats med att nå den delen av målet för spelområdet som handlar om att värna intäkterna till föreningslivet, med visst undantag för bingohallarnas förutsättningar.

Men om spelmarknaden i dag ger långsiktigt *goda förutsättningar* är mer öppet för tolkning. Föreningslivets spel får verka på en i hög grad skyddad delmarknad, vilket talar för att förutsättningarna är goda. Men föreningslivets del av spelmarknaden är också en odynamisk del av spelmarknaden.

---

<sup>17</sup> Spelskatten på värdeautomater i bingohallar uppgick till omkring 18 miljoner kronor 2019, omkring 15 miljoner kronor 2020 och omkring 14 miljoner kronor 2021.

<sup>18</sup> Se 3 kap 7 § spelförordningen.



Föreningslivets lotterier och bingo i stora drag desamma över tid. Omsättningen på denna del av spelmarknaden har i stort sett stått still det senaste decenniet. Det är också några få stora aktörer som dominerar denna del av marknaden, och det dyker sällan upp nya aktörer av större storlek.

Det är därför rimligt att anta föreningslivets spel kommer att bli en allt mindre viktig del av spelmarknaden. Utvecklingen och nytänkandet kring spel kommer sannolikt i första hand ske på den konkurrensutsatta delmarknaden framöver. I ett historiskt perspektiv är detta ett skifte. Den svenska spelmarknaden har länge varit förbehållen föreningslivet, hästsporten och staten.

### **Regeringen bör ta ett samlat grepp om föreningslivets förutsättningar på spelmarknaden**

**Statskontorets rekommendation:** Regeringen bör ta ett samlat grepp om de strukturella och långsiktiga förutsättningarna för föreningslivets spel, till exempel genom att tillsätta en utredning.

Föreningslivets spel har hängt med in i den nya spelregleringen, men staten har inte tagit något samlat grepp om föreningslivets spel på flera årtionden. Spellicensutredningen, som ligger till grund för omregleringen, fokuserade på de spel som bedrivs över internet. Samma sak gäller i stor utsträckning för tidigare utredningar under 2000-talet. Vi bedömer därför att det finns anledning för staten att ta ett samlat grepp om föreningslivets förutsättningar på spelmarknaden.

Det finns flera frågor vi ser som önskvärt att regeringen adresserar, till exempel genom att tillsätta en utredning:

- Har föreningslivet goda förutsättningar att ta del av intäkter från spel?
- Finns det även framöver skäl att skydda en del av spelmarknaden för föreningslivet? Vilka är i så fall dessa skäl?
- Är spelregleringen ändamålsenlig i förhållande till dessa skäl? Finns det anledning att ännu tydligare skilja vissa eller alla allmännyttiga

spel från den reglering och tillsyn som gäller den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden?

- Finns det tillräckliga förutsättningar för föreningslivets spel att utvecklas och anpassas till ett alltmer digitaliserat samhälle, och till en förändrad konkurrenssituation på spelmarknaden?
- Vilken betydelse har intäkter från spel i dag för föreningslivet i förhållande till andra former av statligt stöd till föreningslivet?

Det har inte ingått i vårt uppdrag att ta detta bredare och mer principiella grepp om föreningslivets roll på spelmarknaden. Däremot bedömer vi att våra rapporter kan bidra med ett empiriskt underlag när det gäller föreningslivets förutsättningar och intäkter från spel.

## 4.2 Hästsporten har betydande intäkter från spel även efter omregleringen

Även hästsporten har betydande intäkter från spel. De ideella föreningarna Svensk Travsport och Svensk Galopp äger spelföretaget Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG), och tar del av företagets överskott. Omregleringen har förändrat förutsättningarna för ATG på flera sätt. Bland annat har ATG inte längre ensamrätt att erbjuda spel på hästar i Sverige. Men ATG har även efter omregleringen en stark ställning på marknaden för vadhållning på hästar. ATG:s resultat 2019–2021 är också i ett historiskt perspektiv starkt. Det beror till viss del på pandemin. Men vi bedömer att det också är ett tecken på att förutsättningarna för hästsporten att få intäkter från spel i hög grad har bevarats efter omregleringen.

## 4.3 Statens samlade intäkter från spel är ungefär lika stora efter omregleringen

Statskontoret bedömer att statens förutsättningar att få intäkter från spel har bevarats i hög grad efter omregleringen. Statens samlade intäkter från spel 2021 var 7,4 miljarder kronor. Det är mer än åren innan omregleringen då intäkterna var drygt 6 miljarder. Den stora skillnaden beror på en tillfälligt högre utdelning 2021 från Svenska Spel. Om man bortser från det bedömer vi att statens samlade intäkter från spel har varit ungefär desamma åren efter omregleringen som före.

#### 4.3.1 Samma intäktskällor efter omregleringen men storleksförhållandet mellan dem har förändrats

Statens intäktskällor från spel är desamma efter omregleringen som de var innan. De är punktskatt på spel, utdelning från AB Svenska Spel och bolagsskatt från spelföretag. Även om storleken på de samlade intäkterna är ungefär desamma jämfört med före omregleringen så har storleken hos de olika intäktskällorna förändrats betydligt till följd av omregleringen. Intäkterna från punktskatt på spel och från bolagsskatt har ökat, samtidigt som utdelningen från Svenska Spel har minskat i nästan samma utsträckning. Dessa förändringar är förväntade och beror på de ändringar i regleringen som gjordes vid omregleringen.

#### 4.3.2 Staten förlorar inkomster när svenskarna spelar hos olicensierade spelföretag

Det finns ett tydligt samband mellan kanaliseringen på spelmarknaden och statens intäkter från spel. Staten förlorar inkomster när svenskarna spelar hos olicensierade spelföretag. Under 2021 uppskattas svenskarna ha spelat onlinespel hos spelföretag utan svensk licens för runt 2,4 miljarder kronor. Om detta spelande i stället hade skett hos spelföretag med svensk licens hade staten fått in ytterligare 430 miljoner kronor från spelskatten 2021. En viss del av det spelandet hade i så fall skett hos de två största spelföretagen Svenska Spel och ATG, vilket allt annat lika hade inneburit att även utdelningen från Svenska Spel och intäkterna från bolagsskatt från ATG och Svenska Spel hade blivit större. Dessa exempel på förlorade inkomster för staten är ytterligare ett argument för att motverka olovlig spelverksamhet och arbeta för en hög kanalisering.



## 5 Spelmarknaden framöver

I kapitel 1–4 har vi analyserat hur väl omregleringen har nått målet för spelområdet och andra utgångspunkter för omregleringen. I detta kapitel diskuterar vi några frågor som rör spelmarknaden framöver. Vi bedömer också om det behövs ytterligare uppföljning och utvärdering på spelområdet, efter att Statskontoret nu lämnat sin slutrapport.

### 5.1 Statens fokus på spelmarknaden skiftar nu delvis karaktär

Vi har i denna rapport pekat på att spelmarknaden fungerar bättre efter omregleringen. Den gamla spelregleringen fungerade allt sämre på grund av att allt fler svenskar kunde och valde att spela online hos företag utan tillstånd i Sverige. Med de förslag som regeringen nu arbetar med (se avsnitt 1.4) finns det i stora drag ett långsiktigt hållbart regelverk på plats. Det innebär att statens fokus på spelmarknaden nu delvis skiftar karaktär, från att arbeta med lagstiftning till tillsyn. I detta avsnitt lyfter vi fram några frågor som vi bedömer att regeringen och Spelinspektionen bör förhålla sig till framöver när det gäller spelmarknaden.

#### 5.1.1 Regeringen behöver väga reglering mot kanalisering

Det finns en balansgång mellan hur långtgående spelregleringen är, och hur attraktivt det är för spelföretag och spelare att stanna inom det svenska licenssystemet. Det är både nödvändigt och legitimt med långtgående regelverk på spelmarknaden, till exempel när det gäller spelföretagens spelansvar, marknadsföring och skyldighet att betala spelskatt. Men de krav staten ställer medför också en risk för att spelföretag och spelare väljer att lämna den reglerade svenska marknaden. Det innebär då att kanaliseringen sjunker, det vill säga andelen spelande hos spelföretag med svensk licens. Det får i sin tur negativa konsekvenser för konsumentskyddet och statens intäkter.

Vi bedömer att spelregleringen i dag har en i stora drag fungerande balans mellan reglering och kanalisering. Omregleringen har lett till att ett stort antal spelföretag har etablerat sig på den svenska spelmarknaden. Vi ser inga tydliga tendenser till att de är på väg att lämna den. Men det finns en utmaning i att en del spelare aktivt söker sig till spelföretag som saknar svensk licens. Det kan till exempel bero på att de söker bättre vinstutdelning, bättre bonusar, eller att de är avstängda på Spelpaus.se.<sup>19</sup>

I första hand bör regeringen och riksdagen motverka att spelare söker sig till spelföretag som saknar svensk licens genom åtgärder som försvårar för sådana företag, till exempel genom förslagen om krav på licens för spelprogramvara och betalningsblockering.<sup>20</sup> Men det är samtidigt viktigt att regeringen och riksdagen framöver har med sig att de måste göra en avvägning mellan reglering och kanalisering, när de överväger nya åtgärder på marknaden.

Regeringen kan också dra lärdomar från andra länders spelregleringar om balansen mellan reglering och kanalisering. Till exempel planerar den brittiska regeringen att publicera en översyn av spelregleringen under 2022. Den svenska spelregleringen bygger på samma modell med ett licenssystem som den brittiska spelregleringen, vilket ökar möjligheterna för länderna att lära av varandra.

### 5.1.2 Regeringen behöver ta hänsyn till utvecklingen av praxis

Det saknas ännu praxis på flera av spelmarknadens områden, till exempel om omsorgsplikten och måttfull marknadsföring. Först när det finns en mer utvecklad praxis kommer vi fullt ut kunna bedöma hur väl spelregleringens olika inslag bidrar till att nå målet för spelområdet.

När regeringen styr spelmarknaden behöver den därför ta hänsyn till hur praxis utvecklas och hur praxisen förhåller sig till intentionerna med omregleringen. Om praxis inte utvecklar sig i den riktning som regeringen hade tänkt sig, eller får den effekt som regeringen tänkt sig, så kan det finnas anledning att se över regleringen. Regeringen har till exempel i

---

<sup>19</sup> Läs mer om detta i avsnitt 7.3.

<sup>20</sup> Läs mer om detta i avsnitt 2.2.2.

lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering* lämnat förslag om att förtydliga hur kravet på måttfull marknadsföring ska tolkas.<sup>21</sup> Det är ett exempel på hur regeringen kan förhålla sig till hur praxis utvecklas.

Statskontoret anser att det också är viktigt att regeringen bevakar att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga resurser för att bedriva en aktiv tillsyn och driva på praxisutvecklingen. I princip alla Spelinspektionens beslut om sanktioner överklagas av spelföretagen, enligt myndigheten. Myndigheten pekar också på att de kan besluta om förhållandevis höga sanktionsavgifter, vilket bidrar till att spelföretagen är beredda att lägga stora resurser på domstolsprocesser.

Spelinspektionen har påpekat att det finns en risk för att domstolsprocesser urholkar myndighetens förmåga att bedriva tillsyn i tillräcklig omfattning. I dagsläget bedömer Spelinspektionen att domstolsprocesserna skapar arbete som motsvarar drygt två årsarbetskrafter. Det anser vi att myndigheten bör kunna hantera inom ramen för tillsynsverksamheten. Vi noterar samtidigt att myndigheten anser att verksamheten generellt är underfinansierad.<sup>22</sup>

### 5.1.3 Spelinspektionens kommunikation med spelbranschen är viktig

Spelinspektionens arbete har varit centralt för omregleringen. Vi har i våra rapporter pekat på att myndigheten har varit aktiv i sin tillsyn av licenshavarna efter omregleringen, och att det har påverkat hur spelföretagen har arbetat. Vi anser att detta har varit viktigt för att den nya spelregleringen ska få genomslag.<sup>23</sup>

Samtidigt är vår bild att Spelinspektionen inte har varit lika framgångsrik i att kommunicera med spelbranschen. Spelinspektionen arbetar på flera sätt för att vägleda och föra dialog med spelbranschen. Myndigheten har till exempel en regelbunden dialog med branschföreningarna Sper och BOS, och publicerar tillsynsbeslut, rättsliga ställningstaganden och vägledningar

---

<sup>21</sup> Lagrådsremiss (2022). *En förstärkt spelreglering*, s 12.

<sup>22</sup> Spelinspektionen (2022). *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2023–2025*.

<sup>23</sup> Se bland annat kapitel 11 i vår delrapport *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen* (2021:5).

i enskilda frågor. Trots detta upplever många spelföretag att Spelinspektionen är slutet och svår att kommunicera med.

Vi uppfattar att det ibland finns orealistiska förväntningar på Spelinspektionen i spelbranschen, något även myndigheten själv lyfter fram. Det finns spelföretag som har med sig erfarenheter från andra länder av att få förhandsbesked från tillsynsmyndigheterna, vilket inte är möjligt i Sverige. Och bland de spelföretag som haft tillstånd i Sverige länge jämför man ibland med hur tillgänglig Lotteriinspektionen var före omregleringen. Men vi anser att en sådan jämförelse riskerar att bli missvisande med tanke på hur många fler spelföretag det i dag finns på den reglerade svenska spelmarknaden jämfört med på Lotteriinspektionens tid. Men även om all kritik inte är rättvis anser vi att Spelinspektionen kan förbättra sin kommunikation med spelbranschen.

### **Spelinspektionen bör vidareutveckla sin kommunikation med spelbranschen**

**Statskontorets rekommendation:** Spelinspektionen bör vidareutveckla sin kommunikation med spelbranschen genom att oftare och under strukturerade former träffa hela spelbranschen.

Dialog och vägledning är viktiga verktyg för en tillsynsmyndighet. Statskontoret anser att en väl fungerande kommunikation med spelbranschen kan bidra till att spelföretagen blir bättre på att följa lagstiftningen. Spelinspektionen har arbetat med sin kommunikation efter omregleringen, men det finns fortfarande ett tydligt missnöje i branschen med hur myndigheten kommunicerar. Det riskerar att påverka i vilken utsträckning spelföretagen faktiskt följer spellagen. Vi rekommenderar därför att Spelinspektionen prioriterar att vidareutveckla sin kommunikation med spelbranschen. Vi ser positivt på att Spelinspektionen

- sedan 2020 tar fram och kommunicerar rättsliga ställningstaganden
- under vintern 2022 har påbörjat ett arbete med att träffa ett större antal licenshavare för dialog
- i arbetet med att ta fram en vägledning för omsorgsplikten under hösten 2021 ordnade möten med bland annat spelbranschen och



organisationer som erbjuder stöd till spelare, samt skickade ut vägledningen på remiss.

Men vi tror också att Spelinspektionen måste hitta fler strukturerade former för att träffa spelbranschen. Det kan till exempel ske genom att Spelinspektionen regelbundet bjuder in hela branschen eller vissa konstellationer av licenshavare till större dialogmöten, där myndigheten utifrån en på förhand fastställd agenda informerar och svarar på frågor. Spelinspektionen ordnade till exempel två sådana stora informationsträffar för licenshavare under 2019, som bland annat berörde Spelinspektionens och Konsumentverkets tillsyn. Dessa kan tjäna som utgångspunkt för mer regelbundna träffar med spelbranschen.

#### 5.1.4 Spelinspektionens tillsyn och branschens egen vilja är viktiga för ett fungerande spelansvar

En central del av målet för spelområdet är att motverka överdrivet spelande. Vi bedömer att det nu finns en reglering på plats som tydligt beskriver vilket ansvar som spelföretagens har, och vad de behöver göra för att motverka överdrivet spelande.

Spelinspektionen har en viktig uppgift att se till att spelbranschen lever upp till spellagens intentioner och regler om spelansvar. Vi anser att myndigheten har varit aktiv i sin tillsyn efter omregleringen när det gäller reglerna om spelansvar. Spelinspektionen har under 2021 också tagit fram en vägledning för omsorgsplikten, som är en central del av spelansvaret. Det är viktigt att regeringen i sin styrning av Spelinspektionen bevakar att myndigheten även framöver är aktiv i spelansvarsfrågorna, både med skarp tillsyn och med att vägleda spelbranschen.

Men ansvaret ligger också på spelbranschen. Regeringen, riksdagen och tillsynsmyndigheterna kan inte förutse alla situationer och i detalj reglera alla interaktioner mellan spelföretagen och spelarna. Det är därför positivt att branschföreningarna Sper och BOS har egna riktlinjer om till exempel vilket ansvar spelföretagen har och kring marknadsföring.<sup>24</sup> Vi ser också positivt på att enskilda spelföretag tar egna initiativ, till exempel genom

---

<sup>24</sup> Sper (2018). *Etiska riktlinjer för spelansvar*, Sper (2020). *Riktlinjer för marknadsföring*, BOS. *Etisk plattform*. [www.bos.nu](http://www.bos.nu). (Hämtad 2022-03-11).

att redovisa intäkter från osunt spelande.<sup>25</sup> Det är viktigt att spelföretagen, som direkt möter spelarna, fortsätter arbeta med det egna spelansvaret.

## 5.2 Det finns ett behov av fortsatt uppföljning och utvärdering av spelområdet

Enligt uppdraget ska Statskontoret i slutrapporten bedöma behovet av ytterligare uppföljning och utvärdering av spelområdet. Vi bedömer att det finns ett sådant behov, och lämnar därför flera rekommendationer om det.

### 5.2.1 Flera pågående uppföljningar och utvärderingar

När man bedömer vilket behov som det finns av ytterligare uppföljning och utvärdering är det viktigt att vara medveten om att flera myndigheter och andra aktörer redan idag kontinuerligt följer och analyserar frågor på spelmarknaden:

- Spelinspektionen har enligt sin instruktion en generell uppgift att följa och informera regeringen om utvecklingen på spelområdet samt att bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet.
- Matchfixningsrådet vid Spelinspektionen följer och analyserar utvecklingen kring matchfixning. Syftet med rådet är att främja samverkan mellan bland annat spelbranschen, myndigheter och idrottsförbund för att motverka matchfixning.
- Spelinspektionen fick i oktober 2021 i uppdrag av regeringen att till oktober 2023 följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden.<sup>26</sup> I uppdraget ingår att utvärdera de tillfälliga spelansvarsåtgärderna, samt följa upp och analysera bland annat hur spelformer och spelandet utvecklas på kort och lång sikt.
- Folkhälsomyndigheten följer genom Nationella folkhälsoenkäten och Swelogs omfattningen av spelproblem.

---

<sup>25</sup> Kindred (2022). *Our journey towards zero*. [www.kindredgroup.com](http://www.kindredgroup.com). (hämtad 2022-03-04).

<sup>26</sup> Regeringsbeslut 2021-10-28. *Uppdrag till Spelinspektionen att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden*.

Det finns även andra aktörer som följer och tar fram underlag om olika frågor på spelområdet, till exempel Stödlinjen. Det finns också forskare som genom sitt arbete bidrar till uppföljning och utvärdering av spelmarknaden, till exempel Anders C Håkansson och forskare inom forskningsprojektet REGAPS (Responding to and Reducing Gambling Problems Studies). Men även om det redan görs uppföljningar och utvärderingar av spelområdet bedömer vi att regeringen med relativt små medel kan få en ännu bättre bild av marknadens utveckling framöver.

## 5.2.2 Spelinspektionen bör följa och regelbundet rapportera om utvecklingen av kanaliseringen

**Statskontorets rekommendation:** Spelinspektionen bör följa och regelbundet rapportera om utvecklingen av kanaliseringen. Myndigheten bör rapportera om hur kanaliseringen utvecklas en gång per kvartal.

Det är mycket viktigt att följa hur andelen spelande hos spelföretag med svensk licens – kanaliseringen – utvecklas på den omreglerade spelmarknaden. De senaste åren har Statskontoret i sina årliga delrapporter redovisat uppgifter om kanaliseringen. När vårt uppdrag nu avslutas bör Spelinspektionen följa och regelbundet rapportera uppgifter om det. Detta ryms enligt vår uppfattning naturligt i de uppgifter myndigheten har i sin instruktion om att följa och informera regeringen om utvecklingen på spelmarknaden.

Spelinspektionen bör rapportera om hur kanaliseringen utvecklas en gång per kvartal. Kvartalsrapporteringen bör åtminstone innehålla en redovisning av hur stor kanaliseringsgraden har varit under det gångna kvartalet eller under den senaste tolv månadersperioden. Vidare bör myndigheten i sin årsredovisning redovisa och kommentera kanaliseringsgraden under det gångna kalenderåret. Om regeringen utöver detta vill ha en särskild rapportering om kanaliseringen kan den specificera detta i myndighetens regleringsbrev.

### 5.2.3 Spelinspektionen bör varje år ta fram en lägesbild om matchfixning i Sverige

**Statskontorets rekommendation:** Spelinspektionen bör årligen ta fram en rapport som ger en lägesbild om matchfixning i Sverige, som underlag till matchfixningsrådet.

Matchfixningsrådet ska främja en strategisk och operativ samverkan mellan olika aktörer när det gäller matchfixning. Vi tror att det skulle ge bättre förutsättningar för en effektiv samverkan om rådet tog fram en gemensam lägesbild om utvecklingen vad gäller matchfixning i Sverige. Vi rekommenderar därför att Spelinspektionen årligen tar fram en rapport som underlag till rådet, där myndigheten så långt det är möjligt beskriver hur omfattande matchfixning är och hur utvecklingen kring matchfixning i Sverige ser ut. Rapporten kan bland annat utgå från

- licenshavarnas årliga rapportering till Spelinspektionen om misstänkt matchfixning
- uppgifter från rättsväsendet om förundersökningar och domar som rör matchfixning
- underlag från idrottsrörelsen om misstänkta matcher
- data som Spelinspektionen köper för bevakning av oddsrörelser.

### 5.2.4 Utvecklingen av spelproblem bör följas inom ramen för Folkhälsomyndighetens ordinarie uppdrag

**Statskontorets rekommendation:** Folkhälsomyndigheten bör följa utvecklingen av spelproblem inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag.

Det viktigaste underlaget i dag för att följa utvecklingen av spelproblem i befolkningen är Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs. Det är en omfattande och ambitiös undersökning som ger en bred och tillförlitlig bild av spelproblemen i Sverige. Swelogs är inte en del av Folkhälso-

myndighetens ordinarie arbete, utan det har genomförts efter särskilda uppdrag och med särskilda medel från regeringen. De tre senaste Swelogs-undersökningarna har genomförts 2015, 2018 och 2021. Regeringen avsatte 11 miljoner kronor för den senaste undersökningen.

Statskontoret anser att det har varit befogat att på ett grundligt sätt genom Swelogs-undersökningarna 2018 och 2021 undersöka hur omfattande spelproblem är i befolkningen, för att kunna analysera omregleringens effekter på spelproblemen. Folkhälsomyndighetens undersökningar Swelogs och Nationella folkhälsoenkäten har visat att det i dagsläget finns få tecken på att spelproblemen ökar i omfattning, eller att omregleringen har haft en avgörande påverkan på omfattningen av spelproblem i befolkningen.

Då omfattningen av spelproblem har legat relativt stabilt under senare år och inte har påverkats av omregleringen anser vi att det inte är motiverat att framöver ge Folkhälsomyndigheten särskilda uppdrag att genomföra Swelogs-undersökningar. Folkhälsomyndigheten bör i stället följa utvecklingen av spelproblem inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag. Men om myndigheten får indikationer på att spelproblemen ökar i omfattning i befolkningen i stort eller i särskilda grupper, kan det finnas anledning för regeringen att säkerställa att Folkhälsomyndigheten följer upp detta mer på djupet.

### 5.2.5 Regeringen bör överväga att utvärdera kommande regeländringar på spelmarknaden

**Statskontorets rekommendation:** Regeringen bör överväga att längre fram utvärdera effekterna av kommande regeländringar på spelmarknaden som föreslagits i bland annat lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering*.

De regeländringar på spelområdet som regeringen har föreslagit i lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering* kan komma att få en relativt stor påverkan på spelmarknaden om de genomförs. Syftet med förslagen är att stänga ute olicensierat spel, minska skadeverkningarna av spel, samt förbättra förutsättningarna för allmännyttiga organisationers spel. Alla

dessa är viktiga aspekter som ingår i målet för spelområdet. Detsamma gäller i hög grad för förslagen i departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*. Regeringen bör därför överväga att göra en gemensam utvärdering av effekterna av kommande regeländringar.

Vi bedömer att det operativa arbetet med en utvärdering inte behöver påbörjas i närtid. De förändringar regeringen föreslår bör först träda i kraft och få verka en tid. Dessutom har Spelinspektionen ett särskilt uppdrag att till oktober 2023 följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden. Vi bedömer att det kan vara lämpligt att utvärdera förändringarna 2–3 år efter att de har trätt i kraft.

## Del II

Fördjupad redovisning av  
omregleringens effekter på nio områden





## Innehåll del II

I del II fördjupar vi vår beskrivning och analys inom nio områden.

**I kapitel 6 om spelmarknadens utveckling** konstaterar vi att omsättningen på spelmarknaden har fortsatt att öka efter omregleringen.

**I kapitel 7 om kanaliseringen** konstaterar vi att kanaliseringsgraden har ökat betydligt efter omregleringen.

**I kapitel 8 om statens intäkter** konstaterar vi att statens samlade intäkter från spel är på ungefär desamma efter omregleringen som före.

**I kapitel 9 om allmännyttiga organisationers intäkter** konstaterar vi att föreningslivet intäkter från spel är något högre än före omregleringen.

**I kapitel 10 om konsumentskyddet** konstaterar vi att konsumentskyddet har stärkts till följd av omregleringen.

**I kapitel 11 om folkhälsa och spelande** konstaterar vi att det inte finns tecken på att omregleringen har haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem i befolkningen.

**I kapitel 12 om brottslighet och brottsförebyggande arbete** konstaterar vi att arbetet mot både olicensierat spel och matchfixning har gått trögt.

**I kapitel 13 om den personliga integriteten** konstaterar vi att spel-företagens behandling av personuppgifter har blivit mer omfattande.

**I kapitel 14 om statliga myndigheters kostnader** konstaterar vi att främst Spelinspektionens kostnader har ökat till följd av omregleringen.



## 6 Spelmarknadens utveckling

### Statskontorets slutsatser

- Det finns efter omregleringen betydligt fler kommersiella spelföretag som verkar lagligt på marknaden, vilket innebär att konkurrensen är hårdare. Samtidigt fortsätter trenden där spelandet ökar på onlinebaserade spelformer som onlinekasinon, och utvecklas svagt på fysiska spelformer som bingo, fysiska kasinon och värdeautomater.
- 2021 omsatte spelmarknaden totalt 28,4 miljarder kronor. Detta inkluderar svenskarnas spelande både hos spelföretag med och utan licens i Sverige. Omsättningen hos spelföretagen med licens var detta år 26 miljarder kronor. Vi bedömer att den totala omsättningen är högre 2021 än den var 2018. Det är osäkert hur mycket spelföretag som inte har licens omsätter i Sverige. Det går därför inte att veta exakt hur mycket den totala omsättningen har ökat efter omregleringen.
- Andelen i befolkningen som spelar om pengar har minskat under hela 2000-talet. Minskningen har fortsatt även efter omregleringen. 2021 hade 56 procent av svenskarna spelat om pengar någon gång under de senaste tolv månaderna. 2018 var motsvarande andel 58 procent.

Före omregleringen hade bara staten, allmännyttiga organisationer och hästsporten tillstånd att bedriva spelverksamhet i Sverige. I detta kapitel redovisar vi hur spelmarknaden som sådan har utvecklats efter omregleringen. Det gör vi genom att analysera bland annat hur mycket spelmarknaden omsätter och konkurrensförhållandena på marknaden.

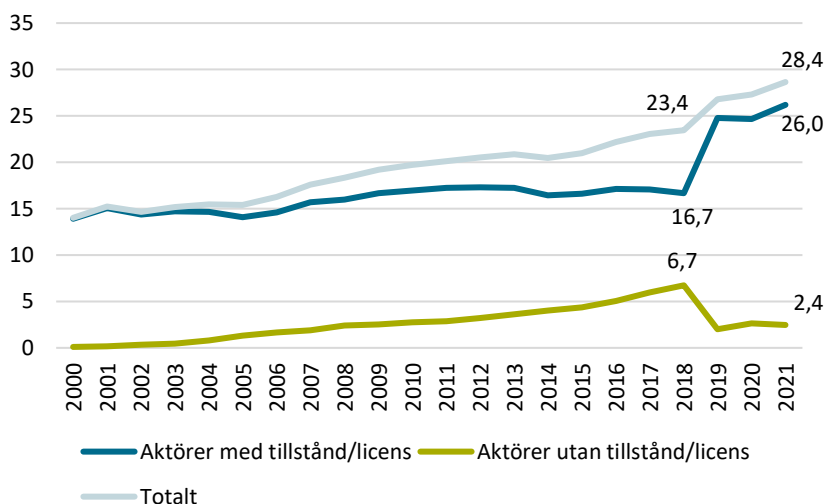
## 6.1 Spelmarknadens omsättning

Spelmarknadens storlek beskrivs vanligtvis genom att mäta spelföretagens sammanlagda omsättning i Sverige, efter att de betalat ut vinsterna till spelarna. Omsättningen är därför också ett mått på hur mycket pengar spelarna förlorar på spel. Även om detta mått är vedertaget vill vi påpeka att det inte beskriver den faktiska volymen på spelet, det vill säga hur stora spelarnas insatser är räknat i kronor innan de får tillbaka en del av insatserna i form av spelvinster.

### 6.1.1 Spelmarknaden omsatte totalt 28,4 miljarder kronor 2021

Enligt de uppgifter vi haft tillgång till från Spelinspektionen var den totala omsättningen på den svenska spelmarknaden 2021 drygt 28,4 miljarder kronor. Av detta stod spelföretag med svensk licens för 26 miljarder kronor, medan spelföretag utan svensk licens uppskattas ha omsatt nästan 2,4 miljarder kronor i Sverige (figur 1).

**Figur 1. Omsättningen på spelmarknaden 2000–2021, och fördelningen mellan aktörer med och utan licens/tillstånd (miljarder kronor)**



Källa: Spelinspektionen och H2 Gambling Capital.

Kommentar: Spelinspektionens uppgifter om omsättningen för 2019–2021 har myndigheten beräknat utifrån uppgifter från Skatteverket om inbetald spelskatt, uppgifter från företaget H2 Gambling Capital (H2GC), och viss annan information som myndigheten samlat in på egen hand.

Omsättningen åren innan omregleringen beräknades utifrån information som myndigheten samlade in på egen hand samt uppgifter från H2GC. Metoden för att samla in data och beräkna omsättningen förändrades från och med 2019. Uppgifterna över omsättningen hos aktörer utan svensk licens/tillstånd bygger på uppskattningar av H2GC och bör därför tolkas med viss försiktighet. Uppgifterna för omsättningen hos spelföretag utan licens är medelvärde inom ett av H2GC uppskattat intervall.

Eftersom uppgifterna om omsättningen hos spelföretag utan svensk licens bygger på uppskattningar, bör de tolkas med viss försiktighet.

Omsättningen hos spelföretag som verkar lagligt på den svenska marknaden har ökat kraftigt efter omregleringen 2019 jämfört med före omregleringen. Samtidigt har omsättningen hos spelföretag som verkar olagligt på marknaden minskat i nästan samma utsträckning.<sup>27</sup> Detta är en eftersträvad och förväntad effekt av införandet av licenssystemet. Effekten beror på att i princip alla stora spelföretag som verkade i Sverige utan att ha tillstånd innan omregleringen, ansökte om och fick licens. Exempel på detta är spelföretag med varumärken som Bet365, Betsson, Casinostugan, Casumo, LeoVegas, Mr Green, Maria Casino och Unibet.

## 6.1.2 Den totala omsättningen har ökat efter omregleringen men det går inte att veta hur mycket

Omsättningen på den svenska spelmarknaden har ökat nästan varje år sedan början på 2000-talet, och vi bedömer den har fortsatt att öka även efter omregleringen (figur 1). Men det går inte att veta exakt hur mycket omsättningen ökat.

Spelmarknadens totala omsättning på 28,4 miljarder kronor 2021 är nominellt 21 procent högre än 2018, beräknat utifrån de uppgifter vi haft tillgång till. Men det finns inget i den nya spelregleringen som kan förklara varför omsättningen skulle ha vuxit så mycket på tre år. Införandet av Spelpaus.se med många avstängda spelare, samt nya regler kring spelansvar efter omregleringen (till exempel omsorgsplikt och

---

<sup>27</sup> När vi skriver om spelföretag som verkar lagligt på den svenska marknaden, menar vi de företag som hade svenskt tillstånd innan omregleringen och de företag som har svensk licens efter omregleringen. När vi skriver om spelföretag som verkar olagligt på den svenska marknaden, menar vi de företag som inte hade svenskt tillstånd före omregleringen och de företag som inte har svensk licens efter omregleringen.

bonusbegränsningar) borde snarare ha lett till att spelet minskat. Vi konstaterar också att Svenska Spel, som är det största spelföretaget på den svenska marknaden, i själva verket har minskat sin omsättning något mellan 2018 och 2021. Vi menar att dessa sakförhållanden pekar på att den uppmätta ökningen på 21 procent mellan 2018 och 2021 är för hög.

Som Statskontoret pekat på i tidigare delrapporter bedömer vi att den höga nominella ökningen sannolikt till viss förklarar av att tidigare uppskattningar av hur mycket spelföretag utan tillstånd omsatte före omregleringen var för låga. Spelinspektionen har gjort samma bedömning i denna fråga. Vi bedömer ändå att den totala omsättningen har ökat under 2018–2021. Det finns inget skäl att tro att ökningen på 21 procent enbart skulle bero på att tidigare uppskattningar av hur mycket aktörer utan tillstånd omsatte före omregleringen var för låga. För att denna bedömning är korrekt talar även att omsättningen hos spelföretag med licens ökat mellan 2019 och 2021. Vi beskriver detta i nästföljande avsnitt.

### **6.1.3 Omsättningen på den reglerade spelmarknaden har ökat med 5 procent mellan 2019 och 2021**

Omsättningen hos spelföretag som har svensk licens bygger på faktiska uppgifter, till skillnad från spelföretag som saknar licens där omsättningen bygger på uppskattningar. Spelföretagen som har licens beskrivs ibland som den reglerade spelmarknaden. Omsättningen på den reglerade spelmarknaden var totalt drygt 26 miljarder kronor 2021 och nästan 24,8 miljarder 2019, vilket innebär att omsättningen ökade med 5 procent mellan 2019 och 2021 (tabell 1).

**Tabell 1. Omsättning hos spelföretag med svensk licens 2019–2021 uppdelat på spelformer (miljarder kronor)**

	2019	2020	2021
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	14,02	15,16	16,12
Statligt lotteri och värdeautomater	5,91	5,44	5,83
Statligt kasinospel (Casino Cosmopol)	0,98	0,20	0,28
Rikslotterier	3,41	3,55	3,49
Hallbingo	0,23	0,18	0,18
Landbaserat kommersiellt spel (huvudsakligen restaurangkasinon)	0,23	0,17	0,12
<b>Totalt</b>	<b>24,78</b>	<b>24,70</b>	<b>26,02</b>

Källa: Spelinspektionen.

Kommentar: Casino Cosmopol var stängt på grund av pandemin från och med den 29 mars 2020 till den 6 juli 2021.

### **Pandemin har påverkat det övergripande spelmönstret**

Smittskyddsåtgärderna mot covid-19 har inneburit att fysiska spelformer blivit mindre tillgängliga. Exempel på det är att Casino Cosmopol var stängt från mars 2020 till juli 2021, och att det har införts restriktioner när det gäller lokaler där bingo, värdeautomater och restaurangkasinon finns. Dessa åtgärder har minskat spelandet på dessa spelformer under 2020 och 2021 (tabell 1). Även försäljningen av fysiska lotter hos spelombud minskade till viss del på grund av att butikerna fick färre besökare.<sup>28</sup>

Pandemin har påverkat vadhållning på sport negativt, på grund av att inställda idrottsarrangemang inneburit att antalet vadhållningsobjekt på sport minskade under en tid. Detta kan ha bidragit till att spelare i stället spelat på andra spelformer. En studie har visat att en grupp spelare där det är särskilt vanligt med spelproblem, och som tidigare har satsat pengar på vadhållning, gick över till onlinekasino när vadhållningsobjekten försvann under början av pandemin.<sup>29</sup> Uppgifterna i tabellen kan inte bekräfta att det skett en sådan förflyttning i större skala under pandemin. Men vi noterar att omsättningen i kategorin ”Kommersiellt onlinespel och vadhållning” ökade 2020 jämfört med 2019, trots att antalet

---

<sup>28</sup> Svenska Spel (2021). *Svenska Spels årsredovisning 2020*, s. 5.

<sup>29</sup> Håkansson, A. (2020) *Changes in Gambling Behavior during the COVID-19 Pandemic—A Web Survey Study in Sweden*.

vadhållningsobjekt minskade. Vi menar att det ändå är en indikation på att det har skett en viss förflyttning från vadhållning på sport till kommersiellt onlinespel (till exempel onlinekasino) på grund av pandemin.

### **Att omsättningen hos spelföretag med licens ökade mycket under 2021 och var oförändrad 2020 kan bero på pandemin**

Även om vi menar att pandemin har påverkat det övergripande spelmonstret är det mycket svårt att säga om pandemin har påverkat svenskarnas totala spelande räknat i kronor, och i så fall hur mycket. Omsättningen hos spelföretag med svensk spellicens ökade med 1,3 miljarder kronor 2021 jämfört med 2020 (tabell 1). Det är en ökning med 5 procent vilket är mycket för ett enskilt år. Omsättningen var å andra sidan oförändrad mellan 2019 och 2020, vilket historiskt sett är ovanligt.

En möjlig tolkning av detta är att pandemin bidrog till att det totala spelandet hos spelföretag med licens var oförändrat 2020, det första året under pandemin, och sedan återgick spelandet till en mer normal situation under pandemins andra år (2021). Att antalet vadhållningsobjekt på sport påverkades negativt i högre grad 2020 än 2021, på grund av inställda idrottsarrangemang, talar för att denna tolkning stämmer. Det gäller till exempel Olympiska Spelen i Tokyo och Fotbolls-EM för herrar, som båda flyttades från 2020 till 2021.

Den stora uppmätta ökningen på 5 procent i omsättning hos spelföretag med licens 2021 kan därför vara en konsekvens av att spelandet hos dessa företag var onormalt lågt 2020 på grund av pandemin snarare än att spelandet ökade ovanligt mycket 2021.

### **Spelinspektionen utvärderar de tillfälliga spelansvarsåtgärderna**

Under perioden juli 2020 till november 2021 fanns det också tillfälliga spelansvarsåtgärder på spelmarknaden till följd av pandemin, med särskilda restriktioner kring insättningsgränser, speltid och bonusar för bland annat kommersiellt onlinespel. Det skedde efter regeringens beslut om förordning (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Det är enligt Statskontoret för tidigt att dra några samlade slutsatser om hur pandemin och de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har påverkat spelandet. Spelinspektionen fick hösten 2021 i uppdrag av regeringen att



fram till oktober 2023 följa utvecklingen av spelandet, genom att bland utvärdera de tillfälliga åtgärderna och följa upp hur spelandet utvecklas när det gäller olika spelformer.<sup>30</sup> I en första delredovisning av uppdraget bedömde Spelinspektionen att omsättningen på spelmarknaden som helhet har varit stabil under den period som förordningen har varit i kraft. Myndigheten konstaterande samtidigt att variationen i omsättning för enskilda spelformer och licenskategorier dock har varit desto större.<sup>31</sup> Detta ligger i linje med våra bedömningar i dessa frågor.

## 6.2 Konkurrensförhållandena på marknaden

Efter omregleringen har konkurrensförhållandena på spelmarknaden förändrats. Antalet spelföretag som verkar lagligt på marknaden har ökat kraftigt, och konkurrensen mellan spelföretagen om spelarna är hårdare.

### 6.2.1 Den omreglerade spelmarknaden kan delas in i tre delmarknader

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

1. en fullt konkurrensutsatt delmarknad som är öppen för alla spelföretag med licens, som i första hand omfattar onlinespel och vadhållning<sup>32</sup>
2. en delmarknad som bara allmännyttiga organisationer får verka på, som i första hand omfattar lotterier och landbaserad bingo<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Regeringsbeslut 2021-10-28. *Uppdrag till Spelinspektionen att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden.*

<sup>31</sup> Spelinspektionen (2022). *Delrapport: Utvärdering av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* (mars 2022), s. 4.

<sup>32</sup> Även landbaserat kommersiellt spel (t.ex. restaurangkasinon) och spel på fartyg i internationell trafik är konkurrensutsatta spelformer.

<sup>33</sup> Även staten får tillhandahålla vissa – men inte alla former av – lotterier. Staten får tillhandahålla skraplotteri (t.ex. Triss), nummerspel (t.ex. Lotto) och sannolikhetsspel.

3. en delmarknad som bara staten får verka på, som i första hand omfattar spel på särskilda landbaserade kasinon och värdeautomater.

Förenklat beskrivet består den fullt konkurrensutsatta delmarknaden av spelformer som bedrivs eller kan bedrivas på internet, exempelvis onlinekasino samt vadhållning på sport och hästar.<sup>34</sup> På denna delmarknad är såväl det statliga spelföretaget Svenska Spel som ATG och de nya kommersiella spelföretagen verksamma. Även allmännyttiga organisationer kan ansöka om licens på detta område, men det har hittills inte skett. Svenska Spel är verksamt på både den fullt konkurrensutsatta delmarknaden och den delmarknaden som bara staten får verka på, men de båda verksamheterna bedrivs åtskilda från varandra i separata bolag.

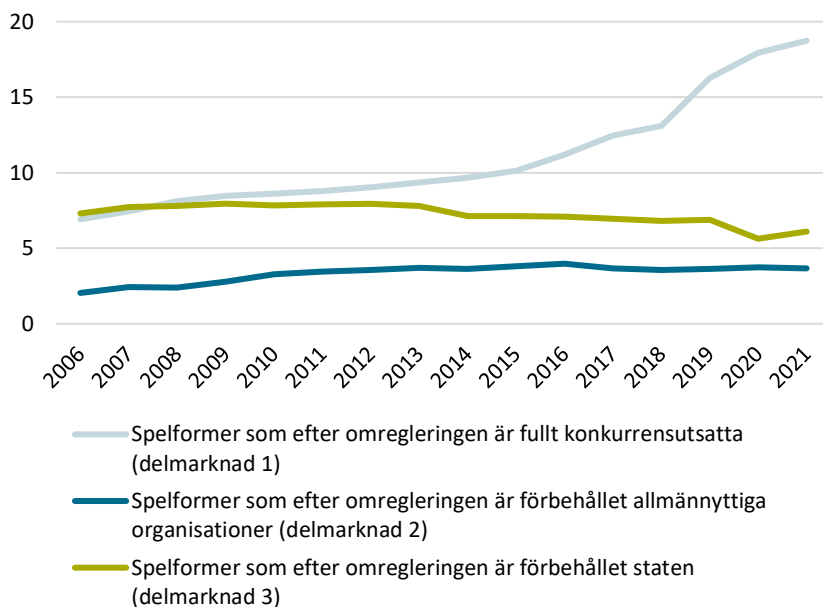
### 6.2.2 Liten förändring på spel förbehållna staten och allmännyttiga organisationer efter omregleringen

Spel på spelformer förbehållet staten och allmännyttiga organisationer utvecklade svagt åren före omregleringen. Denna trend har fortsatt efter omregleringen, även om det varierar mellan olika spelformer (figur 2). I kapitel 9 beskriver vi närmare hur de allmännyttiga spelen har utvecklats.

---

<sup>34</sup> Det bör framhållas att några av de spelformer som är förbehållet staten och allmännyttiga organisationer till viss del bedrivs på internet, t.ex. skraplotter.

**Figur 2. Den totala omsättningen på spelmarknaden 2006–2021, fördelat mellan spelmarknadens tre delmarknader (miljarder kronor)**



Källa: Uppgifterna från Spelinspektionen.

Kommentar: Figuren utgår från spelmarknadens totala omsättning. Omsättningen på spelformer som efter omregleringen är fullt konkurrensutsatta inkluderar alltså även omsättningen hos spelföretag som inte hade tillstånd innan omregleringen och spelföretag som inte har licens efter omregleringen. Uppgifterna om omsättningen hos spelföretag som saknade tillstånd innan omregleringen och spelföretag som saknar licens efter omregleringen bygger på uppskattningar. Vi bedömer att uppskattningarna av omsättningen hos företag som inte hade tillstånd innan omregleringen var för låga. Därför ser ökningen på den fullt konkurrensutsatta delmarknaden mellan 2018 och 2019 större ut än vad den troligen var. Figuren visar ändå tydligt den övergripande långsiktiga utvecklingen på de tre delmarknaderna.

### 6.2.3 Det fanns 92 spelföretag med licens 2021

Det är Spelinspektionen som prövar och beslutar om ett spelföretag som ansöker ska få licens. En del av dessa företag ingår i större bolagskoncerner, som kan ha flera licensierade spelföretag både i Sverige och i andra länder. I december 2021 fanns det 92 spelföretag med licens i Sverige. I den siffran är inte allmännyttiga organisationer inräknade. Vi konstaterar att det under 2019–2021 har varit relativt små förändringar när det gäller antalet licenshavare för olika licenstyper (tabell 2).

**Tabell 2. Antalet licenshavare per licenstyp i december 2019–2021**

Licenstyp	2019	2020	2021
Kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning	68	72	66
Landbaserat kommersiellt spel (bl.a. restaurang- kasinon)	22	26	22
Spel på fartyg i internationell trafik	2	2	2
Statligt spel	2	2	2
<b>Totalt</b>	<b>94</b>	<b>102</b>	<b>92</b>

Källa: Spelinspektionen.

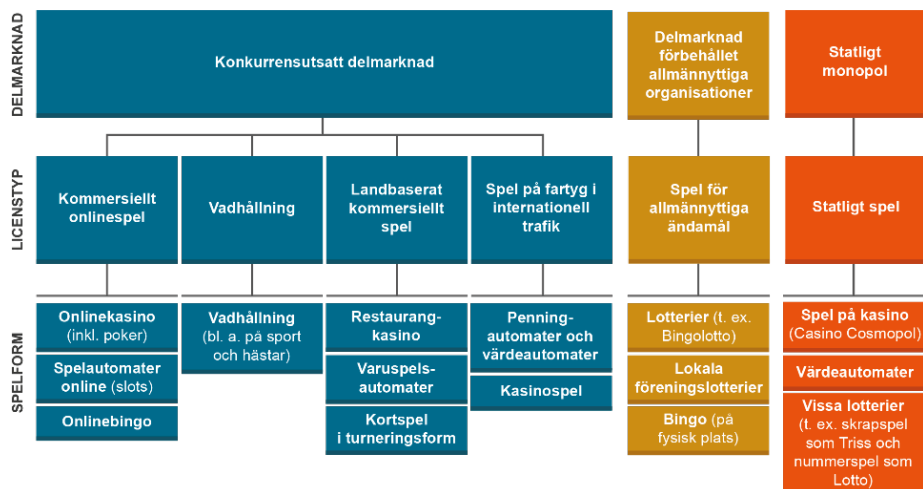
Kommentar: Kommersiellt onlinespel är en licensform och vadhållning en annan licensform. Tabellen beskriver hur många licenser som det fanns i december respektive år. Den beskriver inte hur många licenser som löpt ut eller återkallats under perioden, eller hur många nya licenser som tillkommit.

Under 2019–2021 har Spelinspektionen återkallat 3 licenser. I två av dessa fall återkallades licensen på grund av att spelföretagen inte påbörjat någon verksamhet. Under perioden har 17 licenser återkallats av spelföretag efter att de själva begärt det, och 2 licenser har löpt ut och inte förnyats.

### **Flera olika spelformer inom respektive licenstyp**

Inom respektive licenstyp finns det många olika former av spel (figur 3). I kommersiellt onlinespel ingår exempelvis onlinekasino och onlinebingo.

**Figur 3. Spelmarknaden efter omregleringen uppdelad i delmarknader, licenstyper och spelformer**



Källa: Figuren framtagen av Statskontoret.

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

### 6.2.4 Svenska Spel är fortfarande störst, men företaget har tappat marknadsandelar efter omregleringen

Att det har blivit fler spelföretag på spelmarknaden efter omregleringen har inneburit en hårdare konkurrens på marknaden, inte minst när det gäller onlinekasinon och vadhållning. Det statliga spelföretaget Svenska Spel är den största aktören på marknaden. Marknadsandelen för Svenska Spel (koncernen) var 29 procent 2021 om vi utgår från den totala omsättningen på marknaden som var 28,4 miljarder kronor detta år, det vill säga omsättningen hos både spelföretag med och utan svensk licens. Svenska Spels marknadsandel har minskat efter omregleringen, 2018 var den 37 procent med samma beräkningssätt.<sup>35</sup>

Vid sidan av att det är fler aktörer på spelmarknaden efter omregleringen, har konkurrensen på marknaden ökat på grund av att Svenska Spel och ATG breddat sina produktutbud. Svenska Spel har börjat tillhandahålla

<sup>35</sup> Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6), s. 27.

onlinekasino och vadhållning på hästar, och ATG börjat med onlinekasino och vadhållning på sport.

### 6.2.5 De fem största licenshavarna står för 67 procent av det kommersiella onlinespelet och vadhållningen

I slutet på 2021 fanns det 66 licenshavare i Sverige med licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning (tabell 2). Men omsättningen hos dem varierar betydligt. De fem största licenshavarna stod under det fjärde kvartalet 2021 för 67 procent av den sammanlagda omsättningen hos dessa 66 licenshavare, när det gäller kommersiellt onlinespel och vadhållning. Detta betyder att 67 procent av svenskarnas kommersiella onlinespel och vadhållning räknat i kronor, skedde hos endast 5 av de 66 licensinnehavarna.

De fem näst största licenshavarna hade vid samma tidpunkt 12 procent av omsättningen. Detta innebär att övriga 56 licenshavare tillsammans stod för endast drygt 20 procent av omsättningen. Ett annat sätt att beskriva dessa siffror är att det finns ett mindre antal stora aktörer, och ett mycket stort antal små aktörer. Fördelningen av omsättningen mellan de olika grupperna var ungefär densamma i slutet 2019.<sup>36</sup>

Uppgifterna avser alltså omsättningen hos både kommersiellt onlinespel och vadhållning. Copenhagen Economics har bedömt att fyra spelföretag står för omkring 70 procent av vadhållningen på idrott på den reglerade svenska spelmarknaden.<sup>37</sup> I jämförelse är marknaden för kommersiellt onlinespel mer spridd. Enligt en undersökning av Svenska Spel stod de fyra största företagen inom nätkasino för knappt 50 procent av omsättningen under tredje kvartalet 2020.

### 6.2.6 Konkurrensverket har utrett och avskrivit två ärenden om missbruk av dominerande ställning

Under 2019-2021 har Konkurrensverket totalt utrett två ärenden på spelmarknaden med klagomål om överträdelser av konkurrensreglerna,

---

<sup>36</sup> Uppgifterna från Spelinspektionen. De avser spel hos spelföretag med svensk licens.

<sup>37</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market.*

avseende missbruk av dominerande ställning. Klagomålen riktades mot Svenska Spel respektive ATG. Myndigheten avskrev båda ärendena. Under perioden har Konkurrensverket utrett ett företagsförvärv på spelmarknaden, där myndigheten beslutade att inte vidta några åtgärder.

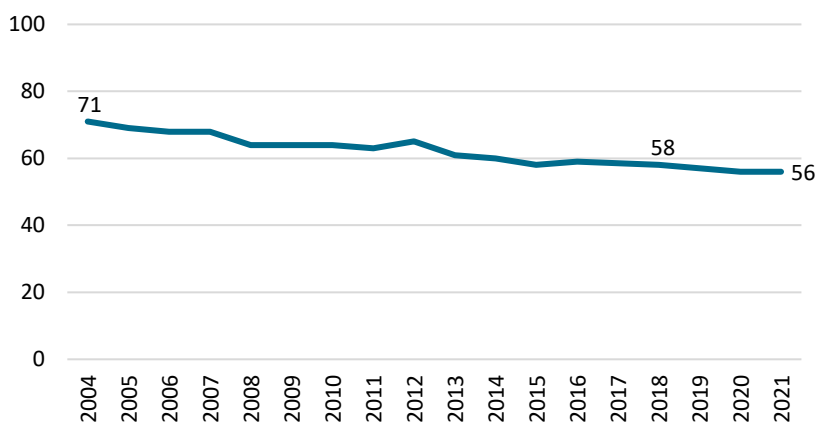
## 6.3 Svenskarnas spelvanor

Statskontoret har följt omregleringens effekter på svenskarnas spelvanor. Med spelvanor menar vi hur ofta svenskarna spelar om pengar, vilka spelformer de oftast spelar på, och hur mycket pengar de lägger på spel. Vi diskuterar effekter som rör problem kopplat till spel i kapitel 10 och 11.

### 6.3.1 Andelen i befolkningen som spelar om pengar har fortsatt att minska även efter omregleringen

Folkhälsomyndighetens undersökning Nationella folkhälsoenkäten för 2021 visar att 56 procent av svenskarna mellan 16–84 år hade spelat om pengar under det senaste året, vilket är samma nivå som 2020 (figur 4).

**Figur 4. Andel av befolkningen som har spelat om pengar 2004–2021 (procent)**



Källa: Nationella folkhälsoenkäten 2004–2021, Folkhälsomyndigheten.

Kommentar: Nationella folkhälsoenkäten genomfördes inte 2017 och 2019.

Under 2018 var andelen som har spelat om pengar det senaste året 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 långsamt minskar.

Inte heller när svaren i Nationella folkhälsenkäten bryts ner efter ålder, kön och utbildningsnivå ser vi några tecken på att omregleringen haft en betydande påverkan på andelen som spelar:

- Det är en större andel män än kvinnor som har spelat om pengar 2021, 59 procent män mot 53 procent kvinnor. En liknande skillnad fanns även före omregleringen.
- Det är 2021 mindre vanligt att personer med eftergymnasial utbildning spelar (52 procent) än personer med förgymnasial utbildning (60 procent) eller gymnasial utbildning (67 procent). Också här är förändringarna små jämfört med 2018.
- Andelen som har spelat om pengar stiger med åldern. Men vi ser ingen tydlig förändring i någon åldersgrupp när det gäller spelandet jämfört med före omregleringen.

### 6.3.2 Lotterier och nummerspel är de vanligaste spelformerna

Lotterier som till exempel Keno och nummerspel som till exempel Lotto är de vanligaste spelformerna, räknat i hur stor andel av befolkningen som spelar på olika spelformer 2020. Av personer som har spelat om pengar under det senaste året har omkring 82 procent någon gång spelat på lotterier och nummerspel.<sup>38</sup> 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.

---

<sup>38</sup> Folkhälsomyndigheten (2021). *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Åtterrapporing av ett regeringsuppdrag.*



### 6.3.3 Vuxna svenskar förlorar i genomsnitt drygt 3 000 kronor per år på spel

Under 2021 förlorade svenskarna som var minst 18 år i genomsnitt runt 3 150 kronor på spel om pengar, om man lägger ihop deras spelande hos företag med och utan svensk licens.<sup>39</sup> Det är något mindre än 2019 och 2020, då de i genomsnitt förlorade 3 300 kronor per år på spel. Vi har tidigare bedömt att den siffran var 3 300 kronor även för 2018, det sista året innan omregleringen.<sup>40</sup>

Spelandet är inte jämnt fördelat i befolkningen. En mindre andel av spelarna står för en stor andel av spelarnas totala förluster på spel. Bland spelföretagen med licens för kommersiellt onlinespel eller vadhållning så kom 55 procent (medianvärde) av spelföretagens nettoomsättning under första halvåret 2021 från de 5 procent av spelarna som spelar för mest pengar. De tillfälliga insättningsgränserna under pandemin kan ha medfört att medianen sjönk 2021. År 2020 var den nästan 70 procent.<sup>41</sup>

## 6.4 Kundnöjdheten i spelbranschen

Kundnöjdheten i spelbranschen har ökat något efter omregleringen, enligt en undersökning från branschföreningen Sper. Sper har sedan 2017 undersökt hur nöjda de svenska kunderna är med spelbranschen, genom Svenskt Kvalitetsindex (SKI). SKI mäter detta på en indexskala mellan 0 och 100. I modellen är ett betyg över 75 mycket bra medan betyg under 60 tyder på ett stort missnöje bland kunderna.

Undersökningen för 2021 visar att spelbranschen som helhet får det samlade betyget 59,5 i kundnöjdhetsindex. Det är lägre än 2020 men högre än före omregleringen.<sup>42</sup> Betyget var 64 år 2020, 58 år 2019 och 56 år 2018 och 2017.

---

<sup>39</sup> Uppgiften från Spelinspektionen.

<sup>40</sup> Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen* (2020:8), s. 33.

<sup>41</sup> Statistik från Spelinspektionen.

<sup>42</sup> Svenskt Kvalitetsindex (2021). *Spelbranschen fortsatt still i förtroendemätning*.

Även om kundnöjdheten i spelbranschen har ökat något efter omregleringen är den fortfarande låg. Kundnöjdhetsindexet 59,5 för 2021 ligger under den nivå (60) som enligt SKI tyder på ett generellt sett stort missnöje bland kunderna. Kunderna är också mindre nöjda med spelbranschen än med alla andra branscher som SKI undersöker. År 2021 var kundnöjdheten i exempelvis försäkringsbranschen 70 och bankbranschen 68.

SKI:s undersökning redovisar nöjdheten på branschnivå. Men det finns skillnader mellan olika spelföretag och spelformer både när det gäller förtroende, anseende och hur nöjda kunderna är med dem. Enligt SKI har spelkunderna ett större förtroende för det spelföretag de oftast använder, men ett lägre förtroende för branschen som helhet.<sup>43</sup>

## 6.5 Spelservice och sysselsättning

Statskontoret har i arbetet med denna rapport följt vilka konsekvenser omregleringens fått för spelservicen i olika delar av landet, samt för sysselsättningen i spelbranschen.

### 6.5.1 Antalet spelombud har minskat efter omregleringen

Ett spelombud tillhandahåller speltjänster till spelare på uppdrag av ett spelföretag. Ett ombud kan till exempel vara en dagligvarubutik. Det är i dag bara Svenska Spel och ATG som har spelombud, men alla spelföretag med licens får ha det.

Det fanns i början av 2022 totalt omkring 2 270 spelombud i Sverige. Det är färre än 2018, då vi bedömer att det fanns omkring 2 500 spelombud. Både Svenska Spel och ATG har färre spelombud 2021 än de hade före omregleringen.<sup>44</sup> De flesta spelombud har avtal med både Svenska Spel och ATG. Bland Svenska Spels ombud finns både butiker som säljer sportspel, exempelvis Stryktipset och Oddset, och restauranger och bingohallar som har värdeautomater. Vid sidan av spelombuden har

---

<sup>43</sup> Svenskt Kvalitetsindex (2021). *Spelbranschen fortsatt still i förtroendemätning*.

<sup>44</sup> Uppgifter från Svenska Spel, ATG och Spelinspektionen.

Svenska Spel även drygt 3 000 så kallade lottombud, som kan sälja bland annat Triss och Lotto.

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. Detta uppdrag upphörde efter omregleringen. Bland Svenska Spels ombud låg 191 i glesbygd 2021, vilket kan jämföras med 200 ombud 2018.

### 6.5.2 Omregleringen har inte haft någon stor påverkan på sysselsättningen i spelbranschen

Vi har i arbetet med våra delrapporter frågat spelföretagen som är medlemmar i branschföreningarna Sper och BOS hur många anställda de har i Sverige. Vi har då konstaterat att spelföretagen tillsammans haft åtminstone 4 200 varaktigt anställda i Sverige både före omregleringen (2018) och efter omregleringen (2019 och 2020).<sup>45</sup>

De spelföretag som har svarat på våra enkäter är bara en mindre del av det totala antalet spelföretag som har licens i Sverige. Det innebär att det totala antalet anställda sannolikt är större än 4 200. Men våra enkäter och våra intervjuer med spelbranschen ger inga tydliga indikationer på att omregleringen har haft en stor påverkan på sysselsättningen i Sverige.

---

<sup>45</sup> Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen* (2021:5), s. 39–40 samt Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen* (2018:22), s. 36.



## 7 Kanaliseringen på spelmarknaden

### Statskontorets slutsatser

- Andelen av spelandet på den svenska spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige har ökat betydligt till följd av omregleringen. Det var ett centralt motiv för att omreglera marknaden.
- 2021 skedde uppskattningsvis 92 procent av svenskarnas totala spelande hos spelföretag med licens i Sverige. 2018 var andelen drygt 70 procent.
- Andelen av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige – kanaliseringsgraden – uppskattas till 87 procent 2021. För år 2018 uppskattar vi att den var lägre än 50 procent. Kanaliseringsgraden har sedan varit stabil efter omregleringen. Under perioden 2019–2021 har den uppskattningsvis varit mellan 85 och 88 procent.
- Andelen av spelandet på den svenska spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige varierar stort mellan olika spelformer. Andelen är lägst på onlinkasino.
- Två möjliga orsaker till att svenskar spelar hos spelföretag utan svensk licens är att de anses ha bättre bonuserbjudanden, och att spelare har stängt av sig från spel hos svenska licenshavare på Spelpaus.se men ändå fortsätter spela.

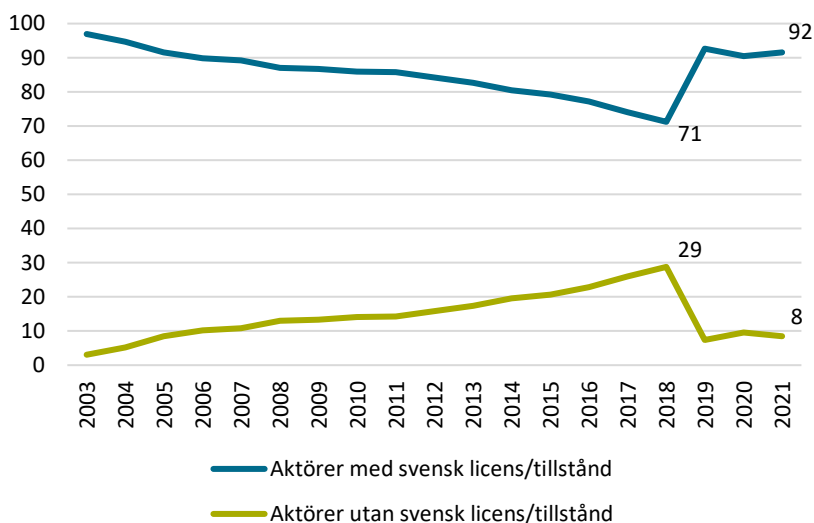
Ett centralt motiv för att omreglera spelmarknaden var att staten genom ett licenssystem skulle få kontroll över det spelande som tidigare skedde hos spelföretag som bedrev verksamhet i Sverige utan tillstånd. Licenssystemet syftar till att styra – eller kanalisera – spelandet till att bli en del av den kontrollerade marknaden. Kanalisering handlar om hur stor del av spelandet som sker hos spelföretag med licens i Sverige.

## 7.1 Andel av det totala spelandet som har skett hos spelföretag med licens

Ett sätt att mäta hur väl licenssystemet har lyckats styra spelandet är att beräkna hur stor *andel av svenskarnas totala spelande* om pengar som sker hos lagliga spelföretag, det vill säga hos spelföretag med licens i Sverige. I denna beräkning ingår samtliga spelformer.

Under 2021 skedde 92 procent av svenskarnas totala spel om pengar på 28,4 miljarder kronor hos spelföretag med licens i Sverige. År 2020 var andelen drygt 90 procent och 2019 knappt 93 procent. Andelen minskade stadigt från 2003 och fram till att marknaden omreglerades (figur 5).

**Figur 5. Andel av det totala spelandet i Sverige som sker hos spelföretag med respektive utan licens/tillstånd, 2003–2021 (procent)**



Källa: Uppgifterna från Spelinspektionen.

Kommentar: Uppgifterna över omsättningen hos aktörer utan svensk licens/tillstånd bygger på uppskattningar som har gjorts av företaget H2 Gambling Capital på uppdrag av Spelinspektionen. Se även avsnitt 7.4.

Under 2018, det sista året före omregleringen, skedde drygt 70 procent av det totala spelandet hos spelföretag med tillstånd i Sverige. Att andelen har ökat till över 90 procent är ett tydligt uttryck för att omregleringen medfört att spelandet på den svenska spelmarknaden i större utsträckning

sker hos aktörer med licens i Sverige. Omregleringen bröt trenden i den utveckling som pågått sedan början av 2000-talet, där svenskarna spelade alltmer hos spelföretag som inte hade tillstånd i Sverige.

## 7.2 Kanaliseringsgraden

Ett annat sätt att mäta hur väl licenssystemet har lyckats styra spelet är att beräkna *kanaliseringsgraden*. Kanaliseringsgraden visar hur stor del av svenskarnas spelande på den *konkurrensutsatta* delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige.<sup>46</sup> Vår utvärdering visar att kanaliseringsgraden har ökat betydligt efter omregleringen.

Till den konkurrensutsatta delmarknaden räknas framför allt kommersiellt onlinespel som onlinekasino samt vadhållning på sport och hästar.<sup>47</sup> Spel som är förbehållna staten och allmännyttiga organisationer ingår inte, vilket de gör i det totala spelet som vi redovisar i avsnitt 7.1.

### 7.2.1 Kanaliseringsgraden har ökat betydligt

Vi uppskattar att kanaliseringsgraden var 87 procent 2021, beräknat utifrån tillgängliga uppgifter från Spelinspektionen. Det betyder att uppskattningsvis 87 procent av svenskarnas kommersiella onlinespel och vadhållning skedde hos spelföretag med licens i Sverige under 2021, och 13 procent hos spelföretag utan svensk licens. Vi har tidigare bedömt att kanaliseringsgraden var betydligt lägre än 50 procent 2018 (tabell 3).<sup>48</sup>

Uppgifterna som ligger till grund för beräkningen av kanaliseringsgraden bygger delvis på uppskattningar. Det är därför osäkert exakt hur hög kanaliseringsgraden är. Läs mer om detta i avsnitt 7.4.

---

<sup>46</sup> Vi bygger detta på regeringens diskussion kring kanaliseringsgraden i propositionen *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 285. Även Spelinspektionen tolkar begreppet kanaliseringsgrad på detta sätt.

<sup>47</sup> Även spel på fartyg i internationell trafik och landbaserat kommersiellt spel ingår.

<sup>48</sup> Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6), s. 40–41.

**Tabell 3. Uppskattad kanaliseringsgrad på spelmarknaden 2018–2021**

	2018	2019	2020	2021
Uppskattad kanaliseringsgrad	< 50 %	88 %	85 %	87 %

Källa: Uppgifterna bygger på data från Spelinspektionen som Statskontoret bearbetat.

Kommentar: Kanaliseringsgraden är andelen av svenskarnas spelande på den konkurrensetsatta delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige. Beräkningen av kanaliseringsgraden 2019–2021 utgår från medelvärdet i ett uppskattat intervall över hur mycket svenskarna spelade för hos spelföretag utan licens.

Kanaliseringsgraden var 85 procent 2020 och 88 procent 2019. Vi konstaterar därmed att kanaliseringsgraden har varit ganska stabil efter omregleringen.

### 7.2.2 De tillfälliga spelansvarsåtgärderna under pandemin har inte försämrat kanaliseringsgraden

Med anledning av pandemin införde regeringen under perioden juni 2020 till november 2021 tillfälliga spelansvarsåtgärder, till exempel insättningsgränser och bonusbegränsningar. Det fanns då vissa farhågor över att åtgärderna skulle försämra kanaliseringsgraden. Statskontoret bedömer att åtgärderna inte tydligt har försämrat kanaliseringsgraden. I vår senaste delrapport bedömde vi att kanaliseringsgraden var stabil under 2020. Vi såg till exempel inga stora skillnader i kanaliseringsgraden mellan första och fjärde kvartalet 2020, det vill säga före och efter att åtgärderna började gälla.

Vi konstaterar att kanaliseringsgraden är något högre 2021 än 2020, trots att de tillfälliga åtgärderna gällde under mer än tio månader 2021, jämfört med sex månader 2020. Vi kan naturligtvis inte utesluta att åtgärderna har medfört att vissa spelare slutade att spela hos spelföretag med licens. Men åtgärderna har totalt sett inte påverkat kanaliseringsgraden negativt.

### 7.2.3 Kanaliseringsgraden är lägre än förväntat

Inför omregleringen bedömde regeringen att kanaliseringsgraden på den omreglerade marknaden kommer kunna bli minst 90 procent.<sup>49</sup> Men regeringen preciserade inte efter hur lång tid den förväntade sig att den

---

<sup>49</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 285.



skulle kunna bli 90 procent. Däremot bedömde Spellicensutredningen att det skulle kunna ske inom två år efter att den nya spelregleringen började gälla, det vill säga den 1 januari 2021.<sup>50</sup> Vi konstaterar att kanaliseringsgraden ännu tre år efter omregleringen är lägre än 90 procent.

## 7.3 Förklaringar till olicensierat spel

Svenskarna spelade under 2021 för 2,4 miljarder kronor hos spelföretag som inte hade svensk licens. I Spelinspektionens undersökning *Spelvanor online* svarade 7 procent av de som hade spelat online de senaste tre månaderna att de hade spelat på en sajt utan svensk licens.<sup>51</sup>

### 7.3.1 Enkelt att börja spela hos olicensierade spelföretag

Vi har i tidigare delrapporter konstaterat att det är mycket enkelt för spelare att hitta till och börja spela hos olicensierade onlinebaserade spelsajter. Denna bedömning gäller fortfarande. I *Spelvanor online* svarade nästan hälften av de som spelat på en spelsajt utan licens att de hittade sajten genom att söka på internet. Det var det vanligaste sättet att hitta sajten. Andra vanliga sätt är att få ett tips från en annan spelare eller att spelaren sett reklam om den olicensierade sajten.<sup>52</sup>

Det finns ett stort antal företag vars affärsidé är att jämföra och länka till olicensierade spelsajter, så kallade affiliates. De uppger om bland annat bonuserbudanden och betalningslösningar, och bidrar enligt Statskontoret troligen till att sänka trösklarna för att börja spela på olicensierade sajter.<sup>53</sup> Detta gäller framför allt onlinekasinon. Copenhagen Economics påpekar i sin analys att det inte är lika enkelt att hitta spelföretag utan svensk licens

---

<sup>50</sup> SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad – Del 2*, s. 201.

<sup>51</sup> 81 procent svarade att de inte har spelat på en olicensierad sajt och 12 procent svarade att de inte vet om har gjort det. De som svarade att de spelat på en sida utan svensk licens ombads ge exempel på dessa sidor. Några svarade då enbart med sidor som faktiskt har svensk spellicens. Uppgifterna kommer från Spelinspektionens rapport *Spelvanor online* (maj 2021), s. 10.

<sup>52</sup> Spelinspektionen (2021). *Spelvanor online*, s. 11. Det var endast ett 60-tal personer som besvarade denna fråga. Resultatet bör därför tolkas försiktigt.

<sup>53</sup> I avsnitt 10.2.3 och 12.1.4 beskriver vi affiliates närmare.

som aktivt erbjuder vadhållning till svenska spelare som det är att hitta olicensierade onlinekasinon.<sup>54</sup>

I sammanhanget kan vi påpeka att det fortfarande finns spelsajter utanför den reglerade spelmarknaden som på flera sätt liknar de sajter som drivs av företag som har en svensk licens. Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2021* visar att 89 procent av de tillfrågade spelarna inte vet hur man ser om en spelsajt har en svensk licens.<sup>55</sup> Vi ser därför positivt på att Spelinspektionen i februari 2022 startade en kampanj om varför spelare ska spela på spelföretag som har en svensk licens. I den kampanjen beskriver Spelinspektionen bland annat hur spelare kan känna igen ett sådant företag.

### 7.3.2 Bonuserbudanden och avstängning på Spelpaus.se är två möjliga förklaringar till olicensierat spel

Vi har identifierat flera möjliga förklaringar till att svenskarna spelar hos spelföretag utan licens. Utifrån flera undersökningar bedömer vi att bonuserbudanden från olicensierade spelsajter och att spelare stängt av sig från spel på Spelpaus.se, är två möjliga förklaringar.

#### **Mer attraktiva bonuserbudanden**

I en enkät till spelföretag med licens i Sverige som Statskontoret genomförde 2020 ställde vi frågan hur stor betydelse de bedömer att olika möjliga förklaringar har till att spelare väljer att spela hos spelföretag utan licens. De spelföretag som besvarade enkäten bedömde att möjligheten för olicensierade spelsajter att erbjuda mer attraktiva bonuserbudanden har störst betydelse för att spelare väljer att spela på dessa spelsajter (figur 6).

---

<sup>54</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*.

<sup>55</sup> Spelinspektionen (2021). *Allmänheten om spel 2021*, s. 26.

**Figur 6. Spelföretagens bedömning av hur stor betydelse olika skäl har för att spelare väljer att spela hos företag som saknar svensk licens**



Källa: Statskontorets enkät 2020 till spelföretag med licens i Sverige.

Kommentar: I enkäten ställde vi frågan ”Enligt er bedömning, hur stor betydelse har följande skäl för att spelare väljer sajter utan svensk licens?” Redovisningen i figuren gäller medelvärden för de spelföretag som har svarat, på en skala 1 (ingen betydelse) till 5 (mycket stor betydelse).

Även en enkät som Copenhagen Economics genomförde 2020 tyder på att bonusar har betydelse. Svaren visar att bonusar är viktigast för de som spelar eller skulle överväga att spela på onlinekasinon utan svensk licens. Nästan sex av tio bland de som har svarat säger att bonusar bidrar i stor eller mycket stor utsträckning.<sup>56</sup>

I *Spelvanor online* är bonuserbudanden den näst vanligaste anledningen till att personer väljer att spela på sajter utan svensk licens, bland de

---

<sup>56</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*. 136 personer svarade på frågan, i en enkät som besvarades av 1 000 personer som ingår i en webbpanel som har spelat online de senaste tre månaderna.

spelare som spelat på sådana sajter. Drygt 20 procent av dessa spelare uppgav att det var den viktigaste anledningen.<sup>57</sup>

### **Avstängning på Spelpaus.se**

I vår enkät till spelföretag 2020 bedömdes den näst viktigaste förklaringen till att spelare väljer att spela hos olicensierade spelföretag vara att de stängt av sig på Spelpaus.se (figur 6). Den som har stängt av sig från spel, men ändå inte kan låta bli att spela, riskerar att hamna hos spelföretag utan svensk licens. Att detta är en viktig förklaring bekräftas även i *Spelvanor online*. Var femte spelare som spelat på en sajt utan svensk licens svarade att den viktigaste anledningen var att de var avstängda från spel genom Spelpaus, eller hade varit det.<sup>58</sup>

En studie bland personer som stängt av sig från spel via Spelpaus.se, och som sökt behandling för spelproblem, visar att 68 procent fortsatte att spela på olicensierade spelföretag.<sup>59</sup> Detta är en indikation på att vissa spelare som stängt av sig fortsätter att spela om pengar på olicensierade spelföretag efter att de stängt av sig.

### **Bättre vinståterbetalning**

I Copenhagen Economics enkät är bättre odds det viktigaste skälet bland de som har ägnat sig åt vadhållning på sport hos företag utan svensk licens eller som skulle överväga att ägna sig åt sådan vadhållning. Omkring två av tre säger att bättre odds bidrar i stor eller mycket stor utsträckning.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Spelinspektionen (2021). *Spelvanor online*, s. 15. Det var endast ett 60-tal personer som besvarade denna fråga. Resultatet bör därför tolkas försiktigt.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Håkansson, A & Åkesson, G (2022). *Multi-operator self-exclusion is a viable harm reduction option for problem gamblers, but many self-excluders relapse despite self-exclusion on a predominantly online gambling market*. (Hämtad 22-03-14).

<sup>60</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*. 128 personer svarade på den aktuella frågan, i en enkät som besvarades av 1000 personer som ingår i en i en webbpanel som har spelat online de senaste tre månaderna.

Även i *Spelvanor online* var det den vanligaste anledningen till att spela på en sajt utan licens.<sup>61</sup>

Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs 2021 bekräftar att mer attraktiva bonuserbudanden, att personen stängt av sig på Spelpaus.se, och bättre vinståterbetalning, är de vanligaste anledningarna till att svenska spelare spelar hos spelföretag utan licens.

## 7.4 Osäkert hur hög kanaliseringsgraden är

Det är osäkert exakt hur hög kanaliseringsgraden är. Uppgifter över kanaliseringsgraden bör därför tolkas med viss försiktighet. Samtidigt har de branschorganisationer och spelföretag vi samtalat med inte ifrågasatt våra beräkningar av kanaliseringsgraden. Vi konstaterar också att Copenhagen Economics tidigare har gjort en uppskattning av kanaliseringsgraden i Sverige. De uppskattade då att kanaliseringsgraden i januari 2020 var 81–85 procent,<sup>62</sup> vilket i stora drag överensstämmer med den uppskattning vi då gjorde utifrån uppgifter från Spelinspektionen. I det följande beskriver vi kortfattat några aspekter kring kanaliseringsgraden som vi menar är viktigt att vara medveten om.

### 7.4.1 Kanaliseringsgraden bygger på uppskattningar

Beräkningen av kanaliseringsgraden bygger på de uppgifter Spelinspektionen har. Men som vi beskrivit i våra delrapporter finns det inga faktiska uppgifter över hur mycket svenskarna spelar för hos spelföretag utan licens efter omregleringen, och deras spelande hos spelföretag utan tillstånd innan omregleringen. Spelinspektionens uppgifter om detta bygger i stället på uppskattningar som gjorts av företaget *H2 Gambling Capital* (H2GC).

### 7.4.2 Kanaliseringen varierar mellan olika spelformer

Kanaliseringsgraden 87 procent för 2021 (se avsnitt 7.2.1) är en genomsnittssiffra som inkluderar samtliga konkurrensutsatta spelformer. Men

---

<sup>61</sup> Spelinspektionen (2021). *Spelvanor online*, s. 15. Det var endast ett 60-tal personer som besvarade denna fråga. Resultatet bör därför tolkas försiktigt.

<sup>62</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*, s. 7.

andelen spelande hos spelföretag med svensk licens varierar mellan olika spelformer. En allmänt erkänd uppfattning inom spelbranschen är att andelen är hög när det gäller vadhållning på hästar, medan den är lägre för onlinekasinon. Men det finns inga mer tillförlitliga uppgifter över detta.

Utifrån samtal med flera aktörer i spelbranschen bedömer vi att upp mot 99 procent av vadhållningen på hästar sker hos spelföretag med licens i Sverige. Vi bedömer också att kanaliseringen på onlinekasino kan vara så låg som 75 procent. Att andelen spelande hos spelföretag med svensk licens är lägre när det gäller onlinekasinon än andra spelformer bekräftas till viss del i Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2020*. Den visar att det är betydligt vanligare bland spelare som spelar onlinekasinon att de spelar på olagliga spelsajter, än bland de som spelar på andra spelformer.

Copenhagen Economics har bedömt att andelen spelande hos spelföretag med svensk licens i januari 2020 var lägst för onlinekasinon, där 72–78 procent av spelandet skedde hos företag med licens i Sverige. De bedömde att andelen för vadhållning på sport online var 80–85 procent. För övriga spelformer bedömde de att siffran var närmare 100 procent.<sup>63</sup>

### 7.4.3 Kanaliseringsgraden beskriver inte hur många svenskar som spelar hos spelföretag utan licens

Kanaliseringsgraden är andelen av det totala spelandet på den konkurrensutsatta delen av marknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige. Den andelen beräknas utifrån hur mycket som svenskarnas spelar för räknat i kronor. Det är inte utifrån antal spelare. Att kanaliseringsgraden är 87 procent 2021 innebär inte att 13 procent av de svenska spelarna spelar hos företag utan svensk licens, räknat i antal personer. Det innebär att 13 procent av de pengar som svenska spelare spelar för läggs på 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.

---

<sup>63</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*, s. 6.

#### 7.4.4 Kanaliseringsgraden inkluderar både spelföretag som riktar sig mot Sverige och de som inte gör det

Kanaliseringsgraden inkluderar både spelföretag som riktar sig mot Sverige och de som inte gör det. I H2 Gambling Capitals uppskattning att svenskarna spelade för 2,4 miljarder kronor 2021 hos spelföretag utan licens ingår både spelföretag som:

1. aktivt riktar sig mot Sverige, till exempel genom att ha information på svenska
2. passivt accepterar svenska kunder, men inte aktivt riktar sig mot Sverige.

Det är olagligt att aktivt rikta sig mot Sverige (punkt 1). Men det är i dag inte förbjudet att passivt acceptera svenska kunder (punkt 2). Men i departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet* (Ds 2021:29) föreslås att det ska bli olagligt enligt svensk lag även att passivt acceptera svenska kunder.

Det är viktigt att vara medveten om att vi inte närmare vet hur det olicensierade spelandet fördelar sig mellan spelföretag som aktivt riktar sig mot Sverige respektive företag som bara passivt accepterar svenska spelare. Denna kunskap är viktig för att kunna bedöma den potentiella effektiviteten i olika åtgärder för att höja kanaliseringsgraden. Vi har därför rekommenderat att Spelinspektionen tar fram kunskap om det, se avsnitt 2.1.3.





## 8 Statens intäkter från spel

### Statskontorets slutsatser

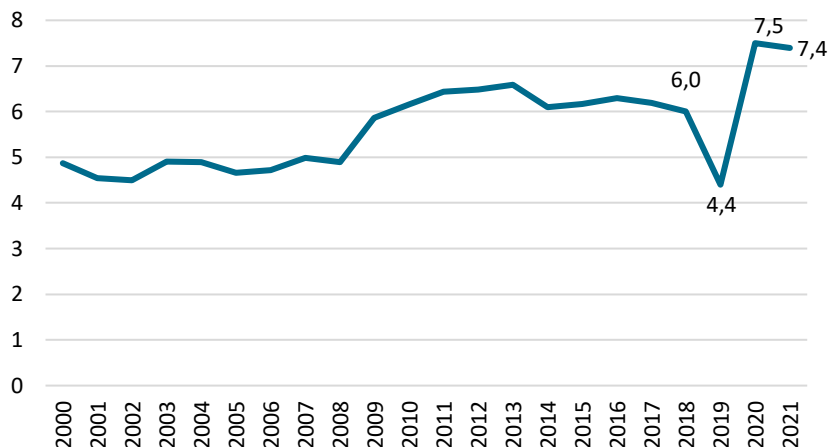
- Förutsättningarna för staten att få intäkter från spel har bevarats i hög grad efter omregleringen. Men de samlade intäkterna har varierat åren efter omregleringen. Det beror på att utdelningen från Svenska Spel har varierat kraftigt till följd av pandemin.
- 2021 var statens samlade intäkter från spel 7,4 miljarder kronor. Det är betydligt mer än åren före omregleringen, då intäkterna var drygt 6 miljarder. Den stora skillnaden beror på en tillfällig extra hög utdelning 2021 från Svenska Spel. Om man bortser från det bedömer vi att statens samlade intäkter från spel har varit ungefär densamma åren efter omregleringen som före.
- Statens intäkter från punktskatt på spel följer efter omregleringen omsättningen på spelmarknaden. Intäkterna var drygt 4 miljarder kronor 2021. Det är 250 miljoner mer än 2020, och beror på att svenskarnas spelande ökade under 2021. Intäkterna från punktskatt på spel har nästan tredubblats efter omregleringen, eftersom betydligt fler spelföretag nu betalar skatt i Sverige.
- Utdelningen från Svenska Spel till staten är betydligt lägre efter omregleringen. Det beror på att bolaget till följd av omregleringen har börjat betala punktskatt på spel samt bolagsskatt, vilket leder till ett lägre resultat.

En av utgångspunkterna för omregleringen är att statens möjligheter att ta del av intäkterna från spel inte ska försämrats. Den nya spelregleringen utformades för att bevara förutsättningarna för detta i så hög utsträckning som möjligt. Statens intäktskällor från spel är desamma efter omregleringen som de var före. De är punktskatt på spel, utdelning från AB Svenska Spel, och bolagsskatt från spelföretag.

## 8.1 Statens förutsättningar att få intäkter från spel

Statskontoret bedömer att statens förutsättningar att få intäkter från spel har bevarats i hög grad efter omregleringen (figur 7).

**Figur 7. Statens samlade intäkter från spel 2000–2021 (miljarder kronor)**



Källa: Skatteverket, Svenska Spel och ATG.

Kommentar: Figuren visar statens samlade intäkter från spel, det vill säga punktskatt på spel, utdelning från Svenska Spel, och bolagsskatt från spelföretag. Intäkterna från Svenska Spels utdelning för 2021 var ännu inte beslutad när vi redovisade denna rapport. I värdet för 2021 ingår därför Svenska Spels styrelses förslag på utdelning.

Under tioårsperioden som föregick omregleringen (2009–2018) var statens samlade intäkter från spel i genomsnitt drygt 6,2 miljarder kronor per år. Vi bedömer att de samlade intäkterna har varit ungefär densamma åren efter omregleringen, om man bortser från en tillfällig extra hög utdelning från Svenska Spel 2021. De stora variationerna mellan 2019, 2020 och 2021 beror framför allt på att Svenska Spels utdelning varierat kraftigt till följd av pandemin. Mer om det i avsnitt 8.3.

Även om vi bedömer att statens samlade intäkter från spel är ungefär densamma efter omregleringen som före, så har storleksförhållandena mellan de olika intäktskällorna förändrats betydligt. I de följande avsnitten beskriver vi detta närmare.

## 8.2 Intäkter från punktskatt på spel

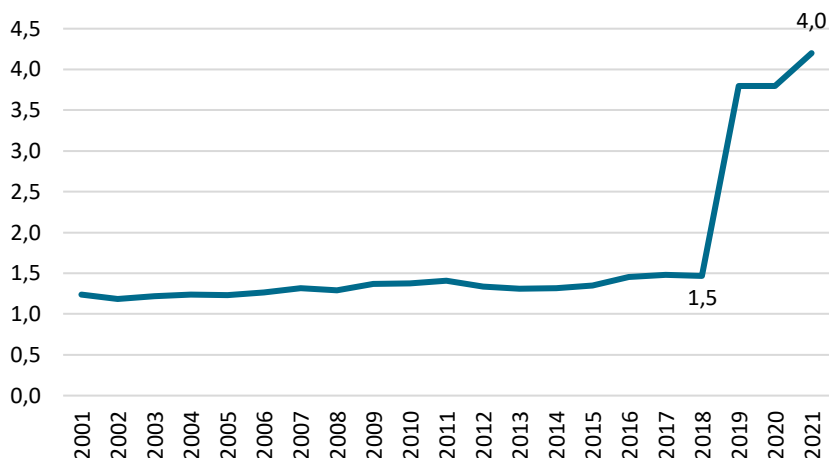
Före omregleringen fanns det två olika punktskatter på spel. De betalades av ATG och av restaurangkasinon. Svenska Spel och allmännyttiga organisationer behövde inte betala punktskatt. Vid omregleringen infördes en ny och enhetlig punktskatt på spel – spelskatt. Alla företag med licens i Sverige ska betala spelskatten med undantag för allmännyttiga organisationer. Spelskatten är 18 procent av spelföretagens omsättning, det vill säga av deras intäkter efter att de betalat ut spelvinsterna. Det innebär att statens intäkter från spelskatten följer omsättningen på spelmarknaden, om man bortser från de allmännyttiga spelen. Ju mer marknaden omsätter, desto större blir intäkterna.

### 8.2.1 Intäkterna från spelskatten var drygt 4 miljarder kronor 2021

Intäkterna från spelskatten uppgick 2021 till drygt 4 miljarder kronor. De ökade med 250 miljoner kronor jämfört med 2020, vilket beror på att omsättningen på spelmarknaden ökade 2021. Statens intäkter från punktskatt på spel ökade radikalt i och med omregleringen (figur 8).

Vi bedömer att spelskatten totalt sett inte påverkades av pandemin 2020 och 2021. Jämfört med 2019, som inte påverkades av pandemin, var intäkten oförändrad 2020 och ökade med 250 miljoner kronor 2021. Däremot förändrade pandemin sammansättningen av intäkterna från spelskatten. Intäkterna från kommersiellt onlinespel och vadhållning ökade, medan intäkterna minskade från spelformer som kräver att spelaren är fysiskt närvarande. Exempel på det är statligt kasinospel (Casino Cosmopol) och värdeautomater.

**Figur 8. Statens intäkter från punktskatt på spel 2000–2021 (miljarder kronor)**



Källa: Skatteverket.

Kommentar: Figuren visar statens intäkter från punktskatterna på spel före omregleringen, dvs. intäkterna från *lotteriskatten* och den så kallade *skatten på spelbord*, samt från och med 2019 intäkterna från den nya punktskatten *spelskatt*.

## 8.2.2 Nästan tredubblad punktskatt på spel eftersom betydligt fler spelföretag betalar skatt

Intäkterna från punktskatt på spel har ökat kraftigt efter omregleringen jämfört med åren före (figur 8). Intäkterna har nästan tredubblats mellan 2018 och 2021, från 1,5 miljarder kronor till drygt 4 miljarder. Det har två tydliga orsaker. För det första måste det största företaget på marknaden, Svenska Spel, betala punktskatt på spel, vilket det inte gjorde innan omregleringen. År 2021 betalade bolaget 1,5 miljarder kronor i spelskatt. För det andra har de nya kommersiella spelföretagen med licens börjat betala skatt i Sverige, vilket de inte gjorde före omregleringen trots att de var verksamma i landet.

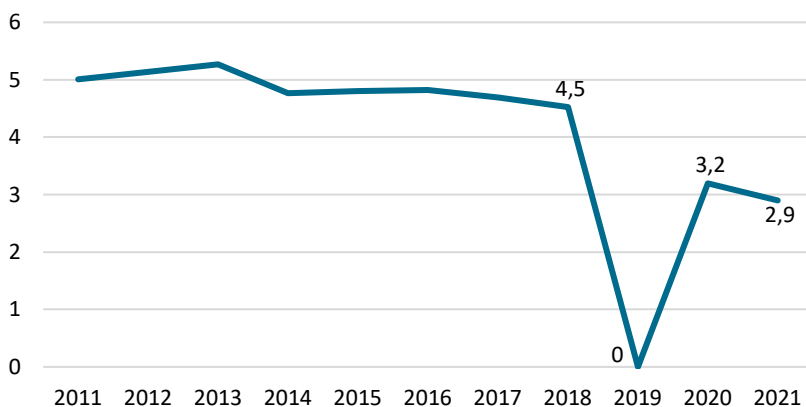
När det gäller ATG har punktskatten minskat efter omregleringen. Före omregleringen betalade ATG 35 procent av sin nettoomsättning i punktskatt genom lotteriskatten. Det är nästan dubbelt så mycket som dagens spelskatt på 18 procent. För 2021 betalade ATG cirka 850 miljoner kronor i skatt, vilket kan jämföras med att de betalade 1,5 miljarder 2018.

De olika effekterna som rör statens intäkter från punktskatt på spel är förväntade. Det var ett uttalat syfte med omregleringen att de spelföretag som var verksamma på den svenska marknaden utan att betala skatt, skulle ansöka om licens och börja betala skatt i Sverige.<sup>64</sup>

### 8.3 Intäkter från utdelning från Svenska Spel

Svenska Spel betalar in överskottet från sin verksamhet i aktieutdelning till ägaren staten. Svenska Spels utdelning för 2021 var inte beslutad när Statskontoret publicerade denna rapport. Storleken på utdelningen kommer att beslutas av bolagets årsstämma i april 2022. Styrelsens förslag är att utdelningen ska uppgå till 2,9 miljarder kronor.<sup>65</sup>

**Figur 9. Utdelning från Svenska Spel 2010–2021 (miljarder kronor)**



Källa: AB Svenska Spel.

Kommentar: Figuren visar det överskott från Svenska Spel som har delats ut till ägaren staten. Utdelningen för 2021 hade inte beslutats när Statskontoret lämnade denna rapport. Värdet för 2021 visar Svenska Spels styrelsens förslag till utdelning.

#### 8.3.1 Utdelningen har varierat kraftigt efter omregleringen på grund av pandemin

Utdelningen från Svenska Spel har varierat kraftigt från år till år efter omregleringen (figur 9). För 2021 föreslår styrelsen att utdelningen ska bli

<sup>64</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 285.

<sup>65</sup> Svenska Spel (2022). *Bokslutskommuniké 2021*.

2,9 miljarder kronor. Utdelningen var 3,2 miljarder för år 2020, och för 2019 gavs ingen utdelning. Variationen beror huvudsakligen på coronapandemin. Samtidigt har Svenska Spels rörelseresultat varit mycket stabilt trots pandemin. År 2021 var rörelseresultat 2,5 miljarder kronor, 2020 nästan 2,4 miljarder och 2019 knappt 2,5 miljarder.

### **Svenska spel har anpassat utdelningen till pandemin**

Svenska spel har anpassat utdelningen till pandemin. Bolagsstämman 2020 beslutade att Svenska Spel inte skulle ge någon utdelning för 2019 på grund av den osäkerhet som då fanns kring vilka eventuella negativa effekter pandemin skulle få för bolaget. Detta medförde att Svenska Spel i stället delade ut 3,2 miljarder kronor för 2020, inklusive balanserade vinstmedel på 1,6 miljarder för 2019.

Den föreslagna utdelningen på 2,9 miljarder kronor för 2021 är högre än bolagets resultat 2021, och innebär att ytterligare balanserade vinstmedel delas ut. Det beror på att Svenska Spel nu bedömer att effekterna av pandemin är överblickbara och kan hanteras. Förslaget till utdelning innebär att bolaget kommer att ligga i linje med sitt soliditetsmål.<sup>66</sup>

### **Vi bedömer att de underliggande förutsättningarna för utdelning till staten har varit stabila efter omregleringen**

Svenska Spel ska enligt sitt ekonomiska mål ge en utdelning på minst 80 procent av resultatet efter skatt. Vi konstaterar att utdelningen för 2021 hade varit nästan 1,6 miljarder kronor om Svenska Spel hade delat ut 80 procent av resultatet, i stället för det högre beloppet på 2,9 miljarder.

Att utdelningen från Svenska Spel varierat kraftigt på grund av pandemin gör det svårt att dra en säker slutsats om hur omregleringen har påverkat utdelningen. Men vi konstaterar att bolaget delade ut i genomsnitt 1,6 miljarder kronor för 2019 och 2020, och att det är samma nivå som 80 procent av 2021 års resultat. Statskontoret bedömer därför att de underliggande förutsättningarna för utdelningen är betydligt mer stabila efter omregleringen än vad som faktiskt har blivit fallet. Enligt detta teoretiska resonemang hade Svenska Spels utdelning legat i intervallet 1,5–2 miljarder kronor per år om det inte vore för pandemin. Under

---

<sup>66</sup> Soliditet är ett mått på ett bolags betalningsförmåga på lång sikt.

perioden 2019–2021 har utdelningen i genomsnitt varit ungefär 2 miljarder per år.

### **8.3.2 Det var väntat att utdelningen från Svenska Spel skulle minska efter omregleringen**

Även om utdelningen från Svenska Spel på grund av pandemin har varierat kraftigt efter omregleringen så är det ändå tydligt att utdelningen minskat jämfört med tiden före omregleringen, då den under perioden 2010–2018 var i genomsnitt 4,9 miljarder kronor. Detta är förväntat och har två förklaringar. Den viktigaste förklaringen är att Svenska Spel efter omregleringen betalar punktskatt på spel och bolagsskatt från sin spelverksamhet, vilket företaget inte gjorde före omregleringen. Stora delar av statens intäkter från Svenska Spel har därmed skiftat från utdelning till intäkter från punktskatt och till bolagsskatten.

Ägaren staten beslutade även 2019 om nya ekonomiska mål för Svenska Spel, bland annat att utdelningen ska vara minst 80 procent av resultatet efter skatt. Det gör det möjligt för Svenska Spel att dela ut en lägre andel av resultatet än vad som var fallet åren före omregleringen, då Svenska Spel delade ut nästan hela resultatet. Staten beslutade om de nya ekonomiska målen för att styrningen av Svenska Spel ska bli mer lik den finansiella styrningen av andra statliga bolag som verkar på konkurrensutsatta marknader.

## **8.4 Intäkter från bolagsskatt för spelföretag**

Svenska juridiska personer är skyldiga att betala bolagsskatt för inkomster i Sverige och utomlands. Bolagsskatten är baserad på bolagets vinst. De flesta av de spelföretag som verkar i Sverige har sitt säte i ett annat land, och betalar därför ingen bolagsskatt i Sverige. Det är i dag huvudsakligen Svenska Spel och ATG som står för intäkterna från bolagsskatten. Allmännyttiga organisationer är befriade från att betala bolagsskatt.

### **8.4.1 Intäkterna från bolagsskatt har varit 450–600 miljoner kronor per år efter omregleringen**

Svenska Spel, ATG och allmännyttiga organisationer behövde inte betala bolagsskatt från sin spelverksamhet före omregleringen. Därför var statens intäkter från bolagsskatt från spelföretag små. Åren före omregleringen

var intäkterna runt 14 miljoner kronor, och kom huvudsakligen från restaurangkasinon.<sup>67</sup> Statens totala intäkter från bolagsskatt för spelföretag har efter omregleringen legat i intervallet 450–600 miljoner kronor per år (tabell 4). Vi konstaterar att intäkterna från bolagsskatten har varit runt 100–250 miljoner lägre efter omregleringen än vad regeringen bedömde inför omregleringen.<sup>68</sup>

**Tabell 4. Intäkter från bolagsskatt från spelföretag 2019-2021 (miljoner kronor)**

	2019	2020	2021
Svenska Spel (koncernen)	451	473	405
AB Trav och Galopp	142	65	48
Övriga spelföretag	4	2	2*
<b>Totalt</b>	<b>597</b>	<b>540</b>	<b>455</b>

Källa: ATG, Svenska Spel och Skatteverket.

Kommentar: Fram till och med 2020 var skattesatsen på bolagsskatt 22 procent. Från och med 2021 är skattesatsen 20,6 procent. Den sänkta skattesatsen 2021 förklarar delvis de något lägre intäkterna från bolagsskatt för spelföretag 2021, jämfört med 2020 och 2019.

\* Det fanns ingen uppgift för 2021 för intäkterna från övriga spelföretag när Statskontoret lämnade denna rapport. Men Skatteverket bedömer att intäkterna för 2021 sannolikt inte kommer att skilja sig dramatiskt från 2020. Därför har vi i tabellen angett samma siffra (2 miljoner kronor) för 2021 som 2020.

#### 8.4.2 Mycket små intäkter från bolagsskatten för andra spelföretag än Svenska Spel och ATG

Statens intäkter från bolagsskatten är mycket liten för andra spelföretag än Svenska Spel och ATG efter omregleringen. De var enligt Skatteverket totalt 2 miljoner kronor 2020 och drygt 4 miljoner 2019, och betalades av runt 45 företag (tabell 4). Det fanns ännu inga uppgifter för 2021 när vi publicerade denna rapport. Men det finns inget skäl att tro att intäkterna skulle ha förändrats i någon större utsträckning jämfört med 2020.

Intäkterna från bolagsskatt för de nya kommersiella onlinebaserade spelföretagen är närmast försumbara. De flesta av dem bedrev spelverksamhet före omregleringen och hade redan en etablerad verksamhet

<sup>67</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 286.

<sup>68</sup> Ibid.



och organisation i andra länder. Det finns inget krav i spelregleringen på att spelföretagen med licens i Sverige måste ha sitt säte i landet. Inför omregleringen bedömde regeringen att intäkterna från bolagsskatt från dessa spelföretag skulle vara noll.<sup>69</sup>

## 8.5 Andra intäkter till staten

En annan typ av intäkter som staten har är de sanktionsavgifter som spelföretag kan komma att behöva betala om Spelinspektionen beslutat att de har brutit mot spelregleringen.<sup>70</sup> Under perioden januari 2019 till och med december 2021 beslutade Spelinspektionen om sanktionsavgifter på totalt 446 miljoner kronor. Men flera av dessa beslut överklagas till domstol, och besluten har därför ännu inte vunnit laga kraft. De sanktionsavgifter som har vunnit laga kraft under denna period uppgår till 22 miljoner kronor. Vi har inte inkluderat intäkterna från sanktionsavgifter i beräkningen av statens samlade intäkter från spel, eftersom avgifterna i sig inte ligger inom ramen för målet med omregleringen.

Staten får även intäkter från indirekta skatter från de spelföretag som är verksamma i Sverige, exempelvis moms och arbetsgivaravgift. Även företag som inte betalar bolagsskatt i Sverige kan vara skyldiga att betala moms och arbetsgivaravgift här. Inte heller dessa intäkter ingår i våra beräkningar. Vi konstaterar i sammanhanget att inte heller regeringen räknade in sanktionsavgifter och indirekta skatter i sin bedömning av statens intäkter från spel före omregleringen.

---

<sup>69</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 286.

<sup>70</sup> Spelföretag betalar även ansökningsavgifter för spellicens och tillsynsavgifter som tillfaller Spelinspektionen. Mer om det i kapitel 14.



## 9 Allmännyttiga organisationers intäkter från spel

### Statskontorets slutsatser

- Vi bedömer att omregleringen i hög grad har bevarat förutsättningarna för allmännyttiga organisationer att ta del av intäkter från spel. De centrala villkoren för de allmännyttiga organisationernas spel är oförändrade och deras intäkter är något högre än före omregleringen.
- De allmännyttiga organisationerna hade intäkter från spel på 1,6 miljarder kronor 2021. Intäkterna var 1,4 miljarder kronor 2018.
- De större lotterierna har klarat sig bäst. Mindre lotterier och bygdebingo har haft det tufft, men det beror i första hand på pandemin. Bingohallarnas intäkter har minskat till följd av att skattereglerna för spel på värdeautomater förändrades vid omregleringen.
- Vi bedömer att omregleringen har bidragit till att idrottsrörelsen fått något högre intäkter från sponsring. Men effekten är förhållandevis liten, och gäller framför allt några få stora sporter.

Det svenska föreningslivet har länge haft intäkter från spel. Den nya spelregleringen är utformad för att i så stor utsträckning som möjligt bevara förutsättningarna för att finansiera allmännyttiga ändamål, som idrottsrörelsen, nykterhetsrörelsen och arbetarrörelsen.

I detta kapitel analyserar vi förutsättningarna för de lotterier och den bingo som ger överskott till föreningslivet. Vi tar också upp hästsportens förutsättningar efter omregleringen, och redogör för spelföretagens sponsring av idrottsrörelsen.

## 9.1 De allmännyttiga spelens förutsättningar att få intäkter från spel

De centrala villkoren för de allmännyttiga spelen är oförändrade efter omregleringen. De har ensamrätt på att anordna landbaserad bingo, och delar på rätten att anordna lotterier med staten. De är också fortsatt undantagna från spelskatt. Samtidigt har omregleringen också påverkat de allmännyttiga spelen:

- En hårdare konkurrens på spelmarknaden har bidragit till att marknadsföringen har blivit dyrare och att det därmed är svårare att locka nya kunder.
- De tekniska kraven på spelverksamhet har ökat, vilket innebär vissa kostnader för certifiering av utrustning.
- Spellagens bonusbegränsningar hindrar vissa allmännyttiga spel från att erbjuda kunderna premier på det sätt som de gjorde före omregleringen.

Regeringen har i en lagrådsremiss lämnat förslag som syftar till att undanta alla allmännyttiga spel från bonusbegränsningarna. Lagrådsremissen innehåller även förslag som ska öka flexibiliteten i de tekniska kraven. Om regeringen väljer att gå vidare med dessa förslag bedömer Statskontoret att förutsättningarna på denna del av spelmarknaden i hög grad har bevarats.

Samtidigt påpekar flera anordnare av allmännyttiga spel att den osäkerhet som har funnits kring de tekniska kraven har påverkat verksamheten negativt efter omregleringen.

### 9.1.1 Skatten på spel på värdeautomater påverkar bingohallarna negativt

Det finns ett undantag från vår bedömning att förutsättningarna i hög grad har bevarats för allmännyttiga organisationer. För de föreningar som tar del av intäkter från bingohallar innebär skatten på spel på värdeautomater att förutsättningarna försämrats.

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

betalar Svenska Spel skatt på överskottet från värdeautomater. Skatten gör alltså att överskottet blir mindre, vilket har medfört att bingohallarnas intäkter också blir lägre.

En värdeautomat är en spelautomat som betalar ut vinster i form av värdebevis, spelpolletter eller liknande. Det är bara staten genom Svenska Spel som får tillhandahålla värdeautomater. Värdeautomater finns även på många restauranger runt om i Sverige.

## 9.2 Intäkter från allmännyttiga spel

De allmännyttiga spelen omsatte omkring 3,7 miljarder kronor 2021. Under 2018 omsatte de drygt 3,6 miljarder kronor. Båda uppgifterna gäller nettoomsättningen, det vill säga omsättningen efter att vinster betalats ut till spelarna.

De stora lotterierna, rikslotterierna, har ökat något i omsättning. Däremot har omsättningen sjunkit på bingo. Det bedömer vi i första hand beror på pandemin, som under delar av 2020 och 2021 har medfört begränsningar för spel som bygger på att spelarna är fysiskt närvarande, som bingo.

Vi använder i detta kapitel begreppen rikslotterier, regionala lotterier och kommunala lotterier. Det är begrepp och en indelning av lotterier som fanns före omregleringen. Vi använder dessa begrepp för att kunna jämföra utvecklingen över tid. Spellagen skiljer i stället mellan lotterier med tillstånd från Spelinspektionen och kommunala lotterier (registreringslotterier).

**Tabell 5. Omsättningen på de allmännyttiga organisationernas spel 2018–2021 (miljarder kronor)**

	2018	2019	2020	2021
Rikslotterier	3,3	3,41	3,55	3,49
Bingohallar	0,23	0,23	0,18	0,18
Bygdebingo	0,06	0,06	0	0,03
Kommunala lotterier	0,04	0,04	0	0,02
<b>Totalt</b>	<b>3,62</b>	<b>3,74</b>	<b>3,73</b>	<b>3,72</b>

Källa: Spelinspektionen och Svebico.

Kommentar: Vi har avrundat vissa uppgifter, vilket kan medföra att totalen inte ser ut att stämma i vissa fall. Det finns inga säkra uppgifter för hur mycket bygdebington och de kommunala lotterierna (registreringslotterier) omsätter efter omregleringen. Vi har uppskattat att bygdebington omsatte omkring 55 miljoner 2018 och 2019, och att regionala och kommunala lotterier omsatte omkring 40 miljoner kronor 2018 och 2019.<sup>71</sup> Vi bedömer att båda dessa spelformer påverkades starkt negativt av pandemin. Vi uppskattar därför att omsättningen på dessa spelformer var obetydlig under 2020 och halverad under 2021.<sup>72</sup> Dessa uppskattningar bygger på samtal med Spelinspektionen och Svebico, samt på Statskontorets enkät till små allmännyttiga anordnare. Vi vill understryka att detta är en uppskattning som är mycket osäker, särskilt vad gäller bygdebington.

### 9.2.1 De totala intäkterna har ökat något

Föreningslivet hade intäkter från spel på omkring 1,6 miljarder kronor 2021. Det är en ökning jämfört med 2018, då intäkterna var omkring 1,4 miljarder kronor (tabell 6).

Det fanns ingen tydlig trend mot ökade intäkter över tid före omregleringen.<sup>73</sup> Omsättningen hade då tvärtom varit relativt stabil över en längre tid (se även avsnitt 6.2.2.). Att intäkterna är högre efter omregleringen är därför ett tecken på att föreningslivets förutsättningar att ta del av intäkter från spel i stor utsträckning har bevarats.

---

<sup>71</sup> Se Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen* (2020:8), s. 55.

<sup>72</sup> Se även Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen* (2021:5), s. 61.

<sup>73</sup> Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6), s. 55–56.

**Tabell 6. Föreningslivets intäkter från de största anordnarna av allmännyttiga spel 2018–2021 (miljoner kronor)**

Allmännyttigt spel	2018	2019	2020	2021
Postkodlotteriet	952	1 023	1 040	1032
Folkspel	177	189	232	352
Miljonlotteriet	99	92	93	77
Kombispiel	68	56	56	48
Övriga rikslotterier	53	46	43	49
Bingohallar	50	43	34	27
<b>Totalt</b>	<b>1 399</b>	<b>1 449</b>	<b>1 498</b>	<b>1 585</b>

Källa: Spelinspektionen har samlat in uppgifter från Folkspel, Kombispiel och övriga rikslotterier. Postkodlotteriet, Miljonlotteriet och Svebico (bingohallarna) har gett oss uppgifter om deras överskott.

Kommentar: I delrapport 3 och 4 har vi för 2019 och 2020 redovisat ett för högt överskott för Kombispiel och för lågt överskott för övriga rikslotterier. Vi har korrigerat detta i tabellen ovan. I några fall är uppgifterna för 2021 preliminära. I några fall gäller uppgifterna ett brutet räkenskapsår. Till exempel gäller Folkspels uppgifter för 2021 ett verksamhetsår som sträcker sig från sommaren 2020 till sommaren 2021.

Att föreningslivets intäkter står sig väl beror framför allt på Postkodlotteriets och Folkspels resultat. De stod under 2021 för mer än 85 procent av föreningslivets intäkter från spel.

## 9.2.2 De större lotterierna har klarat sig bäst

Bland de allmännyttiga anordnarna har de större lotterierna klarat sig bäst de senaste åren. Postkodlotteriet och Folkspel har högre intäkter än före omregleringen, medan Miljonlotteriet och Kombispiel har lägre intäkter.

Postkodlotteriet är den dominerande aktören bland de allmännyttiga spelen. Postkodlotteriet har 59 ideella föreningar som tar del av intäkterna från spel, bland dem Barncancerfonden, Naturskyddsföreningen och Unicef.

Folkspel är näst störst. Att Folkspels resultat har ökat under 2021 beror delvis på pandemin. Folkspel driver Bingolotto och har under pandemin

märkt av ett ökat intresse för Bingolottos TV-sändningar.<sup>74</sup> Folkspel har drygt 70 medlemsorganisationer och ger intäkter till omkring 10 000 föreningar som säljer deras lotter.

Miljonlotteriet ägs av IOGT-NTO och Kombispiel av Socialdemokraterna och SSU. De saknar till skillnad från Postkodlotteriet och Folkspel koppling till TV, och upplever att pandemin i första hand har gjort det svårare med fysisk försäljning av lotter.

### 9.2.3 Bingohallarnas överskott har nästan halverats

Bingohallarnas överskott har nästan halverats mellan 2018 och 2021, från 50 till 27 miljoner kronor. Det har flera förklaringar:

- Det fanns en trend mot minskad omsättning i bingohallarna redan före omregleringen.
- Pandemin har under 2020 och 2021 inneburit färre spelare i bingohallarnas lokaler. Regeringens tillfälliga spelansvarsåtgärder till följd av pandemin påverkade också omsättningen på värdeautomater.
- Skatten på värdeautomater medför ett lägre överskott för bingohallarna.

Skatten på värdeautomater är en konsekvens av omregleringen. Värdeautomaterna omsatte 78 miljoner kronor efter att vinsterna betalats ut under 2021. Det innebär att staten under 2021 fick skatteintäkter på omkring 14 miljoner kronor från värdeautomater i bingohallar. Motsvarande skatteintäkter var omkring 18 miljoner kronor 2019 och 15 miljoner kronor 2020.

Svenska Spel och bingohallarna fördelar överskottet mellan sig enligt ett avtal. Vi bedömer att större delen av statens skatteintäkter från värdeautomater i bingohallar hade kommit bingohallarna till del med de förutsättningar som gällde före omregleringen. Detta är en konsekvens av omregleringen som inte är belyst i förarbetena till spellagen.

---

<sup>74</sup> Folkspels resultat gäller också för ett brutet räkenskapsår som omfattar hösten 2020 till våren 2021, då restriktionerna gjorde att många människor var hemma mer än vanligt.



Det finns 57 bingohallar i Sverige. Ideella föreningar, i de flesta fall idrottsföreningar, tar del av överskottet från bingohallarna.

#### 9.2.4 Pandemin har påverkat mindre anordnare negativt

De flesta små anordnare av bingo och lotterier hade betydligt lägre intäkter från spel 2021 än 2018. Det visar en enkät som Statskontoret har skickat ut till små anordnare av lotterier och bingo. Bland de 95 anordnare som svarade hade de år 2018 ett medianöverskott på omkring 150 000 kronor. För 2021 var motsvarande siffra för samma anordnare ett överskott på 80 000 kronor.

Vi bedömer att det minskade överskottet i första hand är en effekt av pandemin. Omkring 80 procent av de som svarade sa att de på grund av pandemin hade ett lägre överskott eller helt hade lagt ner sina spel. Det är inte en oväntad konsekvens av pandemin, eftersom denna typ av bingo och lotterier normalt sett kräver att spelarna är fysiskt närvarande.

Vi ser däremot inga tydliga tecken på att omregleringen har haft någon större effekt på de mindre anordnarna av bingo och lotterier. Men många föreningar svarar i vår enkät att ansökan om licens är krångligare än vad det före omregleringen var att söka tillstånd. Spelinspektionen säger också att de har fått signaler om att en del mindre föreningar fått högre ansöknings- och tillsynsavgifter än före omregleringen. Det handlar om lotterier som före omregleringen hade kommunala tillstånd, men som efter omregleringen har licens från Spelinspektionen.

De flesta av de som har svarat på vår enkät anordnar bingo av mer tillfällig karaktär, så kallad bygdebingo. Bland de svarande finns även föreningar som anordnar lotterier med licens från Spelinspektionen, till exempel idrottsföreningar. Enkäten gick ut till 232 licenshavare och vi fick 95 svar, vilket innebär en svarsfrekvens på omkring 41 procent.

#### 9.2.5 Omregleringen förändrade förutsättningarna för trav- och galoppsporten på spelmarknaden

Trav- och galoppsporten har betydande intäkter från spel, i och med att de ideella föreningarna Svensk Travsport och Svensk Galopp äger spel-företaget ATG.

Omregleringen innebär att ATG inte längre har ensamrätt på vadhållning på hästar. I stället verkar företaget på en konkurrensutsatt delmarknad. Efter omregleringen erbjuder ATG dessutom kommersiellt onlinespel och vadhållning på sport. ATG betalar samtidigt mindre i punktskatt på spel efter omregleringen, men de behöver numera betala bolagsskatt.

### **Spelmarknadsutredningen bedömde att det är en hållbar finansieringsmodell även efter omregleringen**

Eftersom omregleringen förändrade förutsättningarna för ATG fick Spelmarknadsutredningen i uppdrag att överväga en ny finansieringsmodell för hästnäringen. Spelmarknadsutredningen bedömde då att trav- och galoppsportens nuvarande finansiering genom ATG är en fortsatt hållbar finansieringsmodell efter omregleringen.<sup>75</sup> Utredningen konstaterade bland annat att ATG fortfarande har en dominerande ställning på marknaden för vadhållning på hästar.

ATG, Svensk Travsport och Svensk Galopp invände mot denna slutsats i sina remissvar, bland annat med argumentet att ATG:s ställning på spelmarknaden ett år efter omregleringen inte är någon garanti för att modellen är långsiktigt hållbar.<sup>76</sup>

### **ATG visar goda resultat efter omregleringen**

Omregleringen har inneburit betydande förändringar för ATG. Men Statskontoret bedömer att förutsättningarna för hästsporten att få intäkter från spel om pengar i hög grad har bevarats. ATG:s resultat är bättre än före omregleringen (figur 10). Det beror delvis på pandemin, som har medfört ett mindre utbud av sportspel i vissa perioder. Men det avspeglar också att ATG även efter omregleringen dominerar marknaden för vadhållning på hästar.<sup>77</sup>

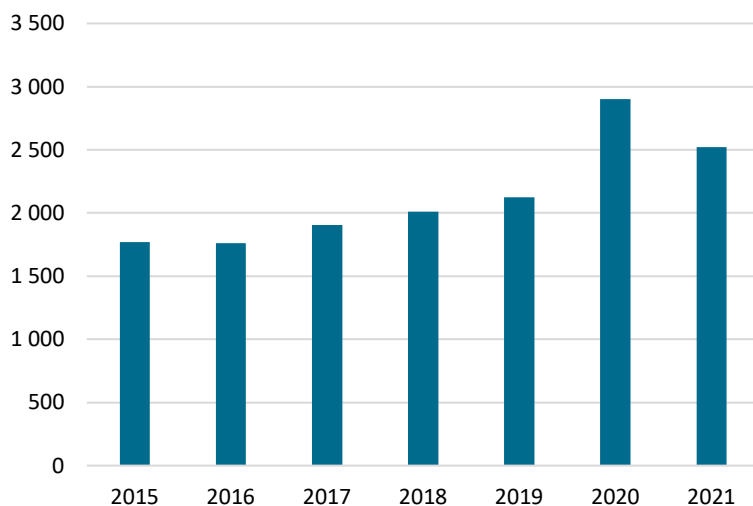
---

<sup>75</sup> SOU 2020:64. *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden.*

<sup>76</sup> Svensk Travsport (2021). *Remissyttrande över Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden*, SOU 2020:64; ATG (2021). *Remissyttrande över förslag i betänkande SOU 2020:64.*

<sup>77</sup> Se även Spelmarknadsutredningens betänkande *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden* (SOU 2020:64).

**Figur 10. ATG:s resultat före transaktioner med ägarna (miljoner kronor)**



Källa: ATG:s bokslutskommuniké för 2020 och 2021.

## 9.2.6 De allmännyttiga organisationerna stod inte i fokus i omregleringen

Flera av de allmännyttiga spelanordnarna betonar att möjligheterna för dem att utveckla sina produkter är begränsade på deras del av marknaden. De säljer lotter och ordnar bingo, men har små möjligheter att utveckla sina spel utan att riskera att kliva över gränsen för vad som räknas som kommersiellt onlinespel. De allmännyttiga spelanordnarna pekar också på att det knappt finns något inflöde av nya aktörer på deras del av marknaden.

Vi kan samtidigt konstatera att de allmännyttiga spelen inte stod i fokus inför omregleringen. Omregleringen handlar i första hand om den konkurrensatta delen av marknaden. De allmännyttiga spelens förutsättningar skulle bevaras i hög grad, men det finns inte någon mer utvecklad idé om de allmännyttiga spelens roll och förutsättningar på spelmarknaden i förarbetena.

## 9.3 Idrottens sponsringsintäkter från spelföretag

Omregleringen innebär att fler spelföretag får marknadsföra sig i Sverige. Det ökar möjligheterna för idrottsrörelsen att få intäkter från sponsring av spelföretag. Vi bedömer att omregleringen har bidragit till något högre intäkter från sponsring för idrottsrörelsen, men att effekten är förhållandevis liten och framför allt gäller några få stora sporter.

### 9.3.1 Samma spelföretag sponsrar idrottsförbunden efter omregleringen

Idrottsförbunden som är medlemmar i Riksidrottsförbundet (RF) hade intäkter från sponsring från spelföretag på omkring 130 miljoner kronor 2021. Det framgår av den enkät som RF har genomfört efter en förfrågan från Statskontoret. Fyra av RF:s 71 medlemsförbund stod för drygt 80 procent av sponsorintäkterna. De flesta förbund hade jämförelsevis små sponsorintäkter från spelföretag, på upp till 150 000 kronor.

Förbundens sponsorintäkter från spelföretag är enligt enkäten något högre än 2018. Då hade förbunden intäkter på omkring 110 miljoner kronor.

Det är i stort sett samma spelföretag som sponsrar idrottsförbunden före och efter omreglering. Svenska Spel är den största sponsorn, följt av ATG. De spelföretag som inte hade tillstånd i Sverige före omregleringen har hittills i huvudsak valt andra sätt att marknadsföra sig på. Men omregleringen kan ändå ha haft viss betydelse för idrottsförbunden. Dels är det en hårdare konkurrens på spelmarknaden nu, vilken kan ha påverkat storleken på vissa avtal. Dels får ATG numera erbjuda vadhållning på annan idrott än hästsport, vilket gör det mer attraktivt för dem att sponsra vissa idrottsförbund.

### 9.3.2 Spelföretagen sponsrar idrottsrörelsen även på andra sätt

Spelföretagen kan även sponsra bland annat idrottsligor, enskilda idrotts-evenemang och Sveriges Olympiska Kommitté. Till exempel sponsrar spelföretaget Kindred genom varumärket Unibet Allsvenskan och Superettan i herrfotboll.

Svenska Spel har uppskattat att spelföretagen sponsrade idrottsrörelsen med åtminstone 535 miljoner kronor under 2020.<sup>78</sup> Det innefattar bland annat sponsring av förbund, ligor och evenemang, men inte av enskilda utövare. Svenska Spel har inte gjort någon motsvarande uppskattning av hur mycket spelföretagen sponsrade idrottsrörelsen med före omregleringen, men de bedömer att det kan ha varit något lägre summor före omregleringen.

Uppskattningen bygger på Svenska Spels egna uppgifter och uppgifter från Upplevelseinstitutet som ATG har låtit ta fram. Beräkningen avser de fem spelföretag/varumärken som Svenska Spel bedömer är störst när det gäller sponsring av idrottsrörelsen: Svenska Spel, ATG, Folkspel, Unibet och Betsson.

---

<sup>78</sup> Enligt uppgifter till Statskontoret från Svenska Spel. Se även Svenska Spel (2021). *Det går att stärka konsumentskyddet utan svepande begränsningar av spelreklamen*. Blogginlägg på <https://om.svenskaspel.se/blogg/>. (Hämtad 2022-03-11).



## 10 Konsumentskyddet på spelmarknaden

### Statskontorets slutsatser

- Omregleringen har stärkt konsumentskyddet på spelmarknaden. Detta beror på att reglerna om spelansvar och marknadsföring har skärpts, till exempel när det gäller omsorgsplikt och bonusbegränsningar. Genom licenssystemet är det nu också betydligt fler spelföretag som följer den svenska spellagstiftningen.
- Många spelare kontaktas av spelföretagen i enlighet med omsorgsplikten. Men vissa förutsättningar gör att spelföretagen inte alltid kan uppfylla omsorgsplikten fullt ut. Exempel på det är spelarnas rörlighet mellan spelföretagen.
- I slutet på 2021 var runt 70 000 personer avstängda från spel via Spelpaus.se. Att stänga av sig från spel kan begränsa överdrivet spelande för vissa spelare. Men verktygets totala effekt är oklar. Vissa spelare stänger av sig i stället för att söka vård eller stöd och vissa fortsätter att spela hos spelföretag utan svensk licens.
- Tillsynen och följsamheten till reglerna om spelansvar och marknadsföring har förbättrats successivt efter omregleringen. Men brist på praxis kring måttfull marknadsföring har medfört att kravet ännu inte har fått fullt genomslag.
- Spelföretagens utgifter för spelreklam ökade inför omregleringen och fram till och med 2019. Året därpå kom pandemin, vilket minskade dessa utgifter tillfälligt. Utgifterna för spelreklam ökade igen under 2021, och uppgick då till drygt 2,8 miljarder kronor netto. Det är nästan lika mycket som under 2018.

En viktig utgångspunkt för omregleringen var att stärka skyddet för konsumenterna.<sup>79</sup> Enligt den nya spellagen ska spelverksamhet vara lämplig ur allmän synpunkt och bedrivas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Det innebär bland annat att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, att spelen ska ha hög säkerhet och att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas.

## 10.1 Spelföretagens spelansvar

Det fanns många krav på spelansvar redan före omregleringen. Men den nya spellagen innehåller mer specificerade krav om konsumentskydd och spelansvar än den tidigare lotterilagen. Det gäller till exempel nya eller hårdare krav på spelföretag om informationsskyldighet, omsorgsplikt och bonusbegränsning samt att erbjuda spelare möjlighet till självtest och att stänga av sig från spel.

### 10.1.1 Omsorgsplikten har lett till att spelföretagen arbetar mer aktivt med spelansvar efter omregleringen

Omsorgsplikten innebär att spelföretag ska kontrollera sina spelares spelbeteende och ha rutiner för att ta kontakt med spelare som de identifierar eller misstänker har ett problemspelande. Omsorgsplikten är ny i och med omregleringen, men det har även tidigare funnits vissa krav på att spelföretagen ska ta sociala och hälsomässiga hänsyn för att skydda sina spelare.<sup>80</sup>

Spelbranschen har i vårt arbete med tidigare delrapporter uttryckt till oss att de anser att omsorgsplikten har varit otydlig. För att förtydliga vad den innebär publicerade Spelinspektionen i september 2021 en särskild vägledning om omsorgsplikten. De branschorganisationer och spelföretag som vi nu har intervjuat anser att omsorgsplikten har blivit tydligare i och med vägledningen.

---

<sup>79</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 82.

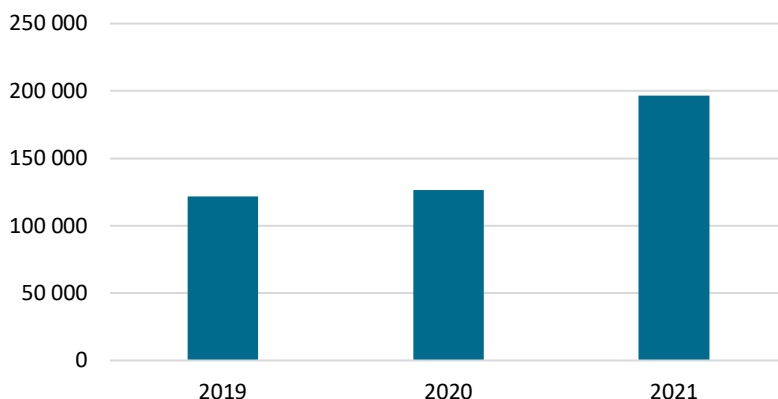
<sup>80</sup> Se vår delrapport *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6), s. 62.



## Allt fler omsorgssamtal med problemspelare

Spelföretagen med licens har under första halvåret 2021 kontaktat drygt 196 000 spelare som de misstänker eller har identifierat att de har ett problemspelande. Det är nästan 75 000 fler än under första halvåret 2019 (se figur 11).

**Figur 11. Antal spelare som har kontaktats av spelföretag på grund av misstänkt eller identifierat problemspelande, första halvåret 2019–2021**



Källa: Spelinspektionen.

De 196 000 spelare som kontaktades under första halvan 2021 utgör 12 procent av spelföretagens spelare. Men vissa spelare kan ha kontaktats flera gånger, antingen genom kontakter av samma spelföretag eller genom kontakter med flera spelföretag. Det innebär att andelen unika personer bland dessa är lägre än 12 procent. Men medianvärdet är 3 procent vilket visar att andelen spelare som har kontaktats av spelföretagen varierar mycket mellan spelföretagen.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Det går utifrån statistiken inte att se om de spelföretag som har kontaktat få spelare haft färre spelare med misstänkt eller identifierat problemspelande, eller om de har brutit i sin omsorgsplikt. Det går inte heller att urskilja något samband kring om det är stora eller små spelföretag som ofta kontaktar sina spelare, eftersom det varierar mycket även sett till företagets storlek.

Vid kontakterna med spelarna informerar spelföretagen framför allt om olika typer av verktyg, som självtester, självavstängning och spelbegränsningar. Syftet är att spelarna ska reflektera mer över sitt spelande och spela mer tryggt och säkert. Kontakterna med spelarna kan bestå av både personliga och automatiska meddelanden. De kan ske via telefonsamtal, e-postmeddelanden och pop-up-meddelanden.

En norsk studie har visat att sättet att kontakta spelare har betydelse för i vilken grad spelarna sedan minskar sitt spelande.<sup>82</sup> Spelare som kontaktades via telefonsamtal minskade sitt spelande mer än de som fick ett brev. Den forskare som vi har talat med poängterar också att telefonsamtal utgör ett mer personligt och motiverande samtal än meddelanden som är en envägskommunikation eller en mycket kort kontakt, som pop-up-meddelanden och liknande. I statistiken från Spelinspektionen framgår inte vilken typ av kontakter som spelföretagen har tagit. Men myndigheten uppger för Statskontoret att de ska förtydliga för spelföretagen hur kontakten med spelarna bör utformas.

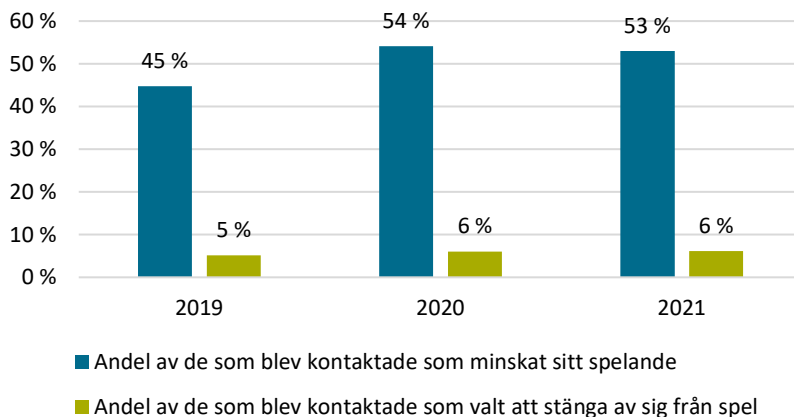
### **Nästan 60 procent av problemspelarna som kontaktats har minskat sitt spelande eller valt att stänga av sig från spel**

Statskontoret bedömer att spelföretagens kontakter med problemspelarna minskar spelandet, i alla fall för vissa personer. Av de spelare som blev kontaktade av spelföretagen till följd av misstänkt eller identifierat problemspelande under första halvåret 2021 minskade 53 procent sitt spelande hos det spelföretag som tog kontakten. 6 procent stängde av sig från spel från spelföretaget. Det är högre andelar än under första halvåret 2019 (figur 12).

---

<sup>82</sup> Jonsson, J, m.fl. (2020). *Reaching out to big losers leads to sustained reductions in gambling over 1 year: a randomized controlled trial of brief motivational contact.*

**Figur 12. Andel av de spelare som blev kontaktade av spelföretagen vid misstänkt eller identifierat problemspelande, som därefter minskat sitt spelande respektive valt att stänga av sig från spel 2019–2021 (procent)**



Källa: Spelinspektionen.

Kommentar: Spelinspektionen poängterar att spelföretagen kan definiera en minskning på olika sätt, och att det därmed är något oklart vad de menar med en minskning i dessa uppgifter.

### Det finns hinder för en effektiv omsorgsplikt

Spelföretagen behöver ibland behandla personuppgifter om spelarens ekonomi och hälsa för att de ska kunna göra fullständiga riskbedömningar av sina kunder. Det behövs för att de i förlängningen ska kunna avgöra vilken typ av åtgärder som är tillräckliga för att skydda spelaren mot överdrivet spelande. Men spellagen ger inget tydligt stöd för spelföretagen att behandla uppgifter om spelarnas ekonomi och hälsa.<sup>83</sup> Spelinspektionen har därför föreslagit att spellagens bestämmelse om tillåten behandling av personuppgifter ska ändras för att ge företagen möjlighet att även kunna behandla information om spelares ekonomi och hälsa inom ramen för deras arbete med omsorgsplikten.<sup>84</sup> Se vidare i kapitel 13 om den personliga integriteten.

<sup>83</sup> Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

<sup>84</sup> Spelinspektionen (2018). *Förslag om ändring i spellagen (2018:1138)*.

Vi har i tidigare delrapporter också konstaterat att många storspelare inte håller sig till att spela hos endast ett spelföretag. Det försämrar de enskilda spelföretagens förutsättningar att uppfylla omsorgsplikten genom att upptäcka och åtgärda problemspelande. Personer som spelar mycket har också en högre rörlighet mellan spelföretagen än personer som spelar sällan. Det gäller särskilt för spelare som spelar på onlinekasino.<sup>85</sup>

### **Viktigt att spelföretagen kontaktar de spelare som har störst behov av omsorgssamtal**

Det är i dag oklart i vilken mån de spelare som spelföretagen kontaktar är de spelare som har störst behov av omsorgssamtal. Spelföretagen är till viss del beroende av sina storspelare för sina inkomster. 2021 kom 55 procent (medianvärde) av spelföretagens nettoomsättning från de 5 procent av spelarna som spelar för mest pengar.<sup>86</sup> Troligen finns många av de som har störst behov av stöd för att minska sitt spelande i denna grupp. Spelinspektionens tillsyn av spelföretagens arbete är viktig för att säkerställa att spelföretagen verkligen kontaktar de spelare som har störst behov av omsorgssamtal.

Det också oklart i vilken mån spelföretagen når de spelare som verkligen är benägna att ändra sitt spelbeteende, även om de kontaktar många av sina spelare genom omsorgssamtal, och majoriteten av de som kontaktas väljer att stänga av sig från spel eller minska sitt spelande. Enligt en spelberoendeförening vi talat med och forskning inom området, är det framför allt spelare i riskzonen för spelproblem som är mest benägna att begränsa sitt spelande. Inte de spelare som redan har stora spelproblem.

### **10.1.2 De flesta spelföretag erbjuder egna självtester**

Spellagen säger att spelföretag ska erbjuda spelarna ett självtest online där spelarna själva kan bedöma sitt spelbeteende. Vissa spelföretag länkar till Stödlinjens självtest, men de flesta företag erbjuder också egna självtester.

---

<sup>85</sup> Spelinspektionen (2021). *Spelvanor online*, Håkansson, A m.fl. (2021). *Effects on a national preventive intervention against potential COVID-19-related gambling problems. A self-report survey in online gamblers*, Svenska spel (2020). *Slutspelat efter 5 000 kronor?*

<sup>86</sup> Statistik från Spelinspektionen.

Statistik från Stödlinjen visar att antalet genomförda självtesteter hos Stödlinjen fördubblades i samband med omregleringen, från knappt 5 500 självtester 2018 till nästan 12 000 tester 2019. Men under 2020 och 2021 har antalet genomförda självtester minskat något igen, till omkring 9 000 tester årligen. Stödlinjen bedömer att minskningen delvis beror på att spelföretagen i allt högre utsträckning erbjuder egna självtester i stället för att länka till Stödlinjen.

En tydlig majoritet av de som gör självtestet hos Stödlinjen är män, nästan 80 procent. Män utgör också majoriteten i den grupp av befolkningen som har spelproblem. Men det finns inga stora skillnader mellan kvinnor och män i resultaten av självtesterna.

Självtesten är en ögonöppnare för spelarna, enligt Stödlinjen och en beroendeförening som vi har talat med. Enligt beroendeföreningen är testet mest effektivt framför allt för nya spelare och spelare i riskzonen.

### 10.1.3 70 000 personer var avstängda från spel via Spelpaus.se i slutet på 2021

Sedan den 1 januari 2019 kan spelare i det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se stänga av sig från spel hos alla spelföretag med svensk spellicens. Det är Spelinspektionen som tillhandahåller Spelpaus.se. Spelföretagen ska informera spelaren om avstängningsmöjligheterna och länka till Spelpaus.se. Spelare kan också stänga av sig från spel direkt på spelföretagens egna sajter, men då gäller avstängningen enbart hos det aktuella spelföretaget. Spelinspektionens tillsyn visar att spelföretagens i hög grad följer de bestämmelser som gäller kring avstängning från spel.

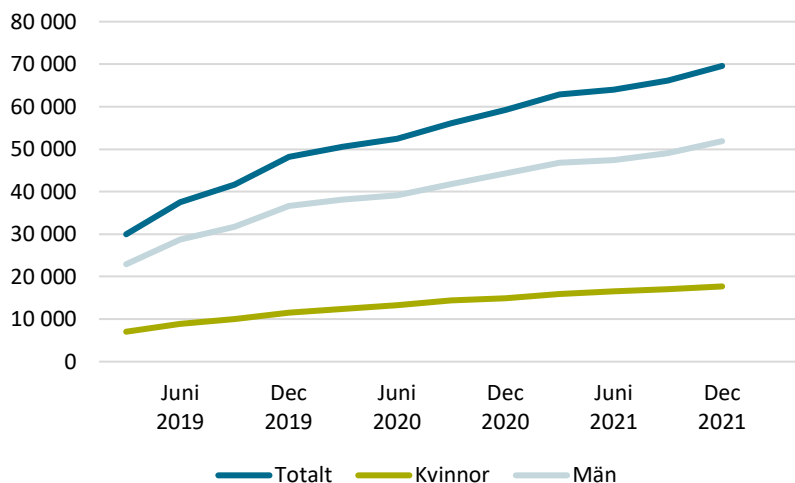
#### **Ungefär 25 procent av de som stänger av sig är kvinnor**

I slutet av 2021 var nästan 70 000 personer avstängda via Spelpaus.se enligt statistik från Spelinspektionen. Den största ökningen av antalet avstängningar skedde när tjänsten lanserades och det blev obligatoriskt för spelföretagen att länka till Spelpaus.se. Sedan slutet av 2019 har antalet ökat med drygt 10 000 avstängningar per år (se figur 13).<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Statistik från Spelinspektionen.

**Figur 13. Antalet personer som är avstängda via Spelpaus.se vid varje kvartalslut 2019–2021**



Källa: Spelinspektionen.

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

Könsfördelningen bland de personer som har stängt av sig från spel via Spelpaus.se har varit ungefär densamma sedan Spelpaus.se lanserades. Andelen kvinnor som stängt av sig har legat runt 25 procent. Det är inte lika vanligt att kvinnor har spelproblem som att män har det, och därför bedömer vi att andelen kvinnor som stänger av sig via Spelpaus.se är rimlig. Läs mer om spelproblem uppdelat på kön i avsnitt 11.1.2.

### **Majoriteten av spelarna stänger av sig tills vidare**

Majoriteten av spelarna som stänger av sig på Spelpaus.se väljer att stänga av sig tills vidare. En tillsvidareavstängning innebär att det inte finns någon tidsgräns på avstängningen, men att det är möjligt att häva den efter 12 månader. I slutet av 2021 var nästan sju av tio av de som har registrerat sig på Spelpaus.se avstängda tills vidare.

### **Antalet som stänger av sig från enskilda spelföretag ökar också**

Antalet spelare som har stängt av sig från spel direkt på spelföretagens egna sajter har enligt statistik från Spelinspektionen också ökat mellan 2019 och 2021. Första halvåret 2019 fanns det knappt 205 000 avstängningar på spelföretagens sajter och första halvåret 2021 fanns det

drygt 245 000 avstängningar. Uppgifterna avser inte unika individer eftersom en spelare kan ha stängt av sig från spel flera gånger under tidsperioden samt stängt av sig från spel hos flera spelföretag.<sup>88</sup> Att stänga av sig från spel på ett spelföretag ger inte heller inte samma begränsande effekt som att stänga av sig från spel hos alla spelföretag med svensk spellicens via Spelpaus.se.

### **Begränsad kunskap om varför personer stänger av sig och vilka effekter Spelpaus.se kan få för olika spelare**

Spelpaus.se är en viktig konsumentskyddsåtgärd som kan begränsa överdrivet spelande för vissa spelare. Men det finns än så länge endast begränsad kunskap om vilka som använder avstängningsverktyget och hur verktyget närmare påverkar spelarnas beteende.

En studie visar att verktyget även används av personer som inte har något spelproblem, utan snarare problem med överskuldsättning. I studien finns också teorier om att personer stänger av sig via Spelpaus.se för att undvika direktreklam om spel.<sup>89</sup> Detta bekräftas också av en spelberoendeförening vi talat med.

Mycket tyder också på att avstängningsverktyget inte alltid räcker för att en spelare ska få kontroll över sitt problemspelande. Vissa spelare väljer att stänga av sig från spel i stället för att söka stöd eller vård, trots att de egentligen skulle behöva det.<sup>90</sup> En spelberoendeförening som vi har pratat med bedömer också att de har tappat deltagare till följd av Spelpaus.se,

---

<sup>88</sup> Uppgifterna för år 2021 är mer tillförlitliga än de för 2019 och 2020 eftersom Spelinspektionen har förtydligat hur spelföretagen ska registrera uppgifterna till myndigheten. Statistiken innehåller ingen information om spelarnas kön eller ålder.

<sup>89</sup> Håkansson, A & Henzel, V (2020). *Who chooses to enroll in a new national gambling self-exclusion system? A general population survey in Sweden.*

<sup>90</sup> Forsström, D & Samuelsson, E (2020). *Utbud av stöd och behandling för spelproblem. Uppföljning av förtydligt ansvar i lagstiftningen.* Socialstyrelsen (2021). *Individ – och familjeomsorg. Lägesrapport 2021*, s. 40 och 50, Socialstyrelsen (2021). *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och tandvård. Lägesrapport 2021*, s. 67. Socialstyrelsen (2021). *Statistik om insatser till vuxna personer med missbruk och beroende 2020*, Socialstyrelsen (2021). *Missbruk, substansrelaterade diagnoser och spel om pengar. Tematisk uppföljning av behov, vård och stöd i förhållande till det nationella ANDT-arbetet oh spel om pengar*, s. 10, 22, 40 och 41.

just för att vissa väljer att stänga av sig från spel i stället för att söka stöd och hjälp. Spelberoendeföreningen anser att Spelpaus.se är ett bra verktyg för personer som är på väg in i spelproblem, men att det har mindre betydelse för personer som redan har spelproblem.

En beroendeforskare som vi har pratat med pekar också på att en självavstängning i sig kan göra det svårare att behandla de som söker vård för spelberoende. När personen är avstängd från spel kan det bli svårare för hen att känna och bearbeta risken för återfall. Men forskaren säger samtidigt att Spelpaus.se i grunden är ett viktigt verktyg för att begränsa tillgången till spel.<sup>91</sup>

### **Vissa spelare fortsätter att spela på olicensierade spelföretag**

Avstängning från spel kan också leda till att vissa spelare fortsätter att spela om pengar när de är avstängda från spel, men att det sker hos spelföretag utan svensk licens. En studie bland personer som stängt av sig från spel via Spelpaus.se, och som sökt behandling för spelproblem, visar att 68 procent fortsatte att spela om pengar på olicensierade spelföretag.<sup>92</sup> Samma tendens framkommer i Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie *Swelogs 2021*. I enkäten uppger 69 procent av personerna med problemspelande, och som har spelat om pengar på spelsidor som inte har svensk licens, att en anledning till att spela olicensierat är att de är avstängda från spel på Spelpaus.se.

I vår enkät till spelföretag 2020 bedömde de att avstängning på Spelpaus.se är den näst viktigaste förklaringen till att spelare väljer att spela hos olicensierade spelföretag. Att detta är en viktig förklaring bekräftas även i Spelinspektionens undersökning *Spelvanor online*. Undersökningen visar att var femte person som har spelat på en sajt utan svensk licens svarar att den viktigaste anledningen är att de är eller har varit avstängda från spel genom Spelpaus.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Intervju med Anders Håkansson, professor i beroendemedicin och överläkare på Beroendecentrum i Malmö, 12 januari 2021.

<sup>92</sup> Håkansson, A & Åkesson, G (2022). *Multi-operator self-exclusion is a viable harm reduction option for problem gamblers, but many self-excluders relapse despite self-exclusion on a predominantly online gambling market*. (Hämtad 22-03-14).

<sup>93</sup> Spelinspektionen (2021). *Spelvanor online*, s. 15.



Även organisationer som arbetar med hjälpsökande spelare bekräftar denna bild. Stödlinjen uppger att nästan sju av tio av de spärrade personerna som kontaktade Stödlinjen under 2021 uppgav att de fortfarande spelar på olicensierade sidor. Knappt en av tio uppgav att de spelar på andra personers konton. Organisationen Spelfriheten säger att nio av tio som söker hjälp hos dem är avstängda på Spelpaus.se, men har fortsatt att spela hos olicensierade spelföretag. Den beroendeforskare som vi har pratat med har samma erfarenhet utifrån sitt arbete på en beroendemottagning. Forskaren uppger att de patienter som inte är avstängda på Spelpaus.se i princip aldrig spelar på sidor utan svensk licens.<sup>94</sup>

Forskare inom området och organisationer som arbetar med personer med spelproblem lyfter fram att det finns ett behov av att följa upp hur det går för de personer som har stängt av sig från spel och behov av ytterligare stöd- och behandlingsinsatser för att hjälpa de som vill minska sitt spelande.

#### 10.1.4 Flest tillsynsöverträdelser gäller bonusregleringen

Ett spelföretag får enligt spellagen 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.

I Spelinspektionens tillsyn över spellagen är det överträdelser av bonusregleringen som har lett till flest tillsynsbeslut efter omregleringen, totalt 16 beslut under perioden 2019–2021. Spelinspektionen har också gjort särskilda tillsynsinsatser kring bonusregleringen.

#### **Bonusbegränsningar kan göra det svårare för spelföretagen att upptäcka problemspelande**

Bonusar är problematiska, i och med att spelföretagen med hjälp av bonusar kan uppmuntra till ett överdrivet spelande. Men vår utvärdering visar också att bonusregleringen kan driva spelare mellan olika spel-

---

<sup>94</sup> Intervju med Anders Håkansson, professor i beroendemedicin och överläkare på Beroendecentrum i Malmö, 12 januari 2021.

företag, och i vissa fall vidare till olicensierade företag där de anser att de kan få fler och bättre bonuserbudanden.<sup>95</sup>

I Swelogs 2021 uppger 56 procent av de svarande med problemspelande och som har spelat på sidor som inte har svensk spellicens, att bonuserbudanden är en anledning till att de väljer att spela på spelsidor som inte har svensk spellicens. Bland personer utan problemspelande är andelen 29 procent.

Även en enkät som Copenhagen Economics genomförde 2020 tyder på att bonusar har betydelse. Nästan sex av tio bland de som har svarat anger att bonusar bidrar i stor eller mycket stor utsträckning till att de väljer att spela på olicensierat spel.<sup>96</sup> I undersökningen *Spelvanor online* är bonuserbudanden den näst vanligaste anledningen till att spela på sajter utan svensk licens, bland de spelare som har spelat på sådana sajter. Drygt 20 procent av dessa spelare svarar att det är den viktigaste anledningen.<sup>97</sup> Att spelarna spelar på olicensierat spel gör det svårt för spelföretagen att följa spelarnas individuella spelbeteenden och därigenom upptäcka och åtgärda problemspelande. Det finns på detta sätt enligt Statskontoret en viss målkonflikt mellan omsorgsplikten och bonusbegränsningen.

### **Bonuserbudanden kan strida mot både bonusregleringen och omsorgsplikten**

Vi anser också att bonusbegränsningarna och omsorgsplikten delvis överlappar varandra. Syftet med omsorgsplikten är att spelföretagen ska upptäcka och motverka överdrivet spelande. Bonusar som uppmuntrar till ett överdrivet spelande kan därför strida mot både bonusregleringen och omsorgsplikten. Det finns exempel från Spelinspektionens tillsyn som visar att vissa bonusar är oförenliga med omsorgsplikten.<sup>98</sup> Men vi bedömer även att mer praxis kommer att öka möjligheterna att bedöma om

---

<sup>95</sup> Se avsnitt 7.3.2 för en närmare beskrivning av detta.

<sup>96</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*. 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.

<sup>97</sup> Spelinspektionen (2021). *Spelvanor online*, s. 15.

<sup>98</sup> Spelinspektionen (2020). *Varning och sanktionsavgift – bonuserbudanden m.m.*

omsorgsplikten egentligen skulle räcka för att motverka problematiska bonusar från spelföretagen, eller om bonusbegränsningarna är ett nödvändigt komplement.

### 10.1.5 Förbudet mot spel på kredit fungerar inte i praktiken

Möjligheten att spela om pengar på kredit kan fresta vissa spelare att spela över sin ekonomiska förmåga och leda till långtgående negativa konsekvenser. Spellagen förbjuder därför krediter för insatser i spel. Motsvarande förbud fanns även före omregleringen.

Under 2021 har både Spelinspektionen och Konsumentverket uppmärksammat att kreditförbudet inte fungerar i praktiken. Det beror på att det ändå är möjligt att betala för spel genom kreditkort och i vissa fall mot faktura utan kreditprövning. Det förekommer också att spelföretagen länkar till företag som endast erbjuder krediter som betalningsalternativ.<sup>99</sup>

Spelinspektionen har tagit fram ett rättsligt ställningstagande som gäller spel om pengar på kredit.<sup>100</sup> I ställningstagandet förtydligar myndigheten att det inte är förenligt med omsorgsplikten att licenshavare på något sätt bidrar eller uppmuntrar till att spelare tar lån för att upprätthålla sitt spelande. Spelinspektionen har uppgett för Statskontoret att de planerar att under 2022 genomföra tillsyn kring spel på kredit.

Statskontoret ser positivt på dessa åtgärder, men bedömer att det behövs fler åtgärder för att minska överskuldssättningen. Vi välkomnar därför att regeringen nu har tillsatt en utredning för att granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskuldssättning.<sup>101</sup> Bland annat ska utredningen behandla frågan om ett nationellt skuldregister. Ett sådant register är ett

---

<sup>99</sup> Konsumentverket (2021). *Konsument på kredit. En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldssättning*. (2021:1), s. 36–37, Spelinspektionen (2021). *Spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten i 14 kap. i § spellagen (2018:1138)*.

<sup>100</sup> Spelinspektionen. (2021). *Spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten i 14 kap. i § spellagen (2018:1138)*.

<sup>101</sup> Direktiv 2021:108. *Motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning*.

verktyg som även förordats av branschföreningen Sper.<sup>102</sup> Utredningen ska även vid behov föreslå åtgärder för att förhindra att förbudet att spela på kredit kringgås genom att erbjuda kredit från en tredje part. Uppdraget ska redovisas i maj 2023.

### 10.1.6 Spelinspektionen bedömer att tillsynen av spelansvaret har gett effekt

Spelinspektionen har under perioden 2019–2021 fattat totalt 41 tillsynsbeslut som gäller överträdelse av spellagens bestämmelser om spelansvar (se tabell 7). Överträdelserna har främst rört otillåtna bonuserbudanden (16 tillsynsbeslut), bristande information till spelare (10 beslut) och brister i omsorgsplikten (7 beslut). Därutöver har myndigheten under 2020 och 2021 fattat 3 tillsynsbeslut om insättningsgränser i och med den tillfälliga förordningen som tillkom till följd av pandemin.

**Tabell 7. Antal överträdelse av spelansvar enligt Spelinspektionens tillsynsbeslut 2019–2021**

Överträdelse	2019	2020	2021	2019–2020
Otillåtna bonuserbudanden	6	4	6	16
Bristande information till spelare, brister i informationsansvar	0	7	3	10
Brister i omsorgsplikt	1	1	5	7
Bristande integration mot Spelpaus	3	0	0	3
Överträdelse av insättningsgränser i tillfälliga förordningen	0	2	1	3
Åldersgräns för spel	0	1	0	1
Spel trots avstängning	0	1	0	1
<b>Totalt antal överträdelse per år</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>41</b>

Källa: Spelinspektionen.

Spelinspektionen bedömer att myndighetens tillsyn har gett effekt och att spelföretagen har blivit bättre på att följa bestämmelserna om spelansvar. Spelinspektionen bedömer att den förbättrade följsamheten beror på att myndigheten har genomfört förebyggande tillsynsinsatser i form av att

<sup>102</sup> [Nationellt skuldregister – Effektivaste verktyget mot överskuldssättning \(jatilnationelltcreditregister.nu\)](http://nationellt.kreditregister.nu). (Hämtad 2021-12-08).

upprätta och publicera vägledningar och ställningstaganden, samt att de har gjort sina beslut och ställningstaganden synliga. Detta menar de har underlättat för spelföretagen att tolka och följa regleringen.<sup>103</sup>

Statskontoret har inte själv utvärderat de närmare effekterna av tillsynen. Men utifrån våra intervjuer med delar av spelbranschen uppfattar vi att Spelinspektionens vägledningar är efterfrågade och uppskattade av spelföretagen.

Men tillsynen visar enligt Spelinspektionen också att spelföretagen kan förbättra sitt arbete med exempelvis bonuserbjudanden och omsorgsplikt, vilket var två områden som myndigheten prioriterade för sin tillsyn 2021. Tillsyn kring hur spelföretagen sköter registrering och identifiering av spelare samt spelkontohantering var också ett prioriterat område 2021.<sup>104</sup>

Spelinspektionen poängterar samtidigt att det är en viss utmaning för myndigheten att hitta verktyg och rutiner i tillsynen som är anpassade till den stora variationen hos spelmarknadens aktörer. Aktörerna är allt ifrån stora multinationella kommersiella spelföretag till små allmännyttiga organisationer och föreningar som i vissa fall endast är verksamma lokalt. En annan utmaning för Spelinspektionen är att spelföretag ofta överklagar besluten. Det tar resurser i anspråk och innebär att myndigheten när den inleder tillsyn måste ta höjd för att hantera eventuella överklaganden.

### 10.1.7 Vissa spelföretag har tagit fram egna system för att säkerställa spelansvar

Flera spelföretag har tagit fram egna system och krav för att säkerställa att de tar sitt spelansvar. Dessa system omfattar till exempel frivilliga spelgränser, obligatoriska förlustgränser, borttagningar av bonus och effektmätningar av spelansvaret för specifika grupper. Det finns också spelföretag som har börjat redovisa intäkter från osunt spelande, det vill säga intäkter från spelare med hög risknivå. Syftet är enligt spelföretagen att öka branschens trovärdighet och att bidra till att spelbranschen ska bli mer hållbar. De säger också att de genom att följa utvecklingen kring osunt spelande kan arbeta mer proaktivt med de spelare som har en hög

---

<sup>103</sup> Spelinspektionen (2022). *Spelinspektionens årsredovisning 2021*.

<sup>104</sup> Ibid.

risknivå. En diskussion pågår inom spelbranschen om detta är något som alla spelföretag bör redovisa.

## 10.2 Spelföretagens marknadsföring

Spelföretag som har licens i Sverige har rätt att marknadsföra sig till svenska konsumenter, men de måste följa lagstiftningen som gäller för marknadsföring av spel i Sverige.

Regler kring marknadsföring av spel är en del av ett starkt konsumentskydd och ska förebygga risken för överdrivet spelande.<sup>105</sup> Även före omregleringen fanns det krav på hur marknadsföringen av spel ska vara utformad. Det gäller till exempel att marknadsföringen ska vara måttfull, inte får riktas direkt till spelare som är avstängda från spel eller riktas mot minderåriga. Men den nya spellagen innebär att regleringen av marknadsföringen har blivit skarpare än tidigare. Exempel på det är att marknadsföringen ska innehålla information om lägsta ålder för att få spela och information om organisationer som ger stöd i samband med spelproblem.

### 10.2.1 Följsamheten till reglerna om marknadsföring har förbättrats successivt efter omregleringen

Det är Konsumentverket och Spelinspektionen som ansvarar för tillsynen över spelföretagens marknadsföring, även om huvuddelen av tillsynen av marknadsföringen i praktiken ligger på Konsumentverket. Konsumentverket ansvarar för bland annat frågor om spellagens krav på måttfull marknadsföring, direktreklam till personer som har stängt av sig från spel samt spelföretagens informationsskyldighet. Konsumentverket utövar även tillsyn över marknadsföringslagen, exempelvis när det gäller vilseledande marknadsföring och avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Marknadsföringslagen är en generell lagstiftning som gäller för alla marknader, inklusive spelmarknaden. Spelinspektionen ansvarar för ingripanden som har att göra med frågor relaterade till delar av informationsskyldigheten samt sponsring.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 82 och 162.

<sup>106</sup> Konsumentverket och Spelinspektionen (2019). *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket*.

## **Tillsynen är mer fokuserad på själva utformningen av marknadsföringen efter omregleringen**

Statskontoret bedömer att myndigheternas tillsyn över spelföretagens marknadsföring är mer omfattande i dag än före omregleringen, och att den i högre grad fokuserar på själva innehållet i marknadsföringen.

Före omregleringen fokuserade dåvarande Lotteriinspektionen framför allt på att försöka upprätthålla främjandeförbudet, det vill säga att motverka reklam för spelföretag utan tillstånd i Sverige. Efter omregleringen har betydligt fler spelföretag rätt att marknadsföra sig i Sverige. Numera är marknadsföring av spelföretag utan licens i Sverige betydligt ovanligare. Det har gett tillsynsmyndigheterna större möjligheter att fokusera på själva innehållet i marknadsföringen. Tillsynen har efter omregleringen mer fokus på att spelföretagen lever upp till kraven på hur marknadsföringen ska vara utformad. Konsumentverket lägger också mer resurser på tillsyn av spelreklam efter omregleringen än före.

## **Spelföretagens marknadsföring kan bli tydligare när det gäller vilka regler och villkor som gäller för deras erbjudanden**

I en granskning 2019 fann Konsumentverket brister i spelföretagens marknadsföring. Bristerna gäller bland annat hur spelföretagen presenterade bonuserbjudanden, marknadsföring som inte var måttfull och vilseledande marknadsföring.<sup>107</sup> En uppföljande granskning 2020 visade att branschen hade förbättrat sig. Men Konsumentverket pekade på att vissa problem fortfarande fanns kvar. Det gäller särskilt marknadsföring av jackpottar och bonuserbjudanden, där det i ganska många fall saknades tydlig information samt regler och villkor för erbjudandet.<sup>108</sup>

En studie från Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning (CAN) 2021 visar också att spelföretagen inte fullt ut använder sig av de möjligheter som finns när det gäller åldersbegränsning på sociala medier. En stor del av inläggen var tillgängliga för minderåriga. Men jämfört med 2017 har andelen spelreklam som är markerad med åldersgräns ökat

---

<sup>107</sup> Konsumentverket (2019). *Granskning av marknadsföring på spelområdet*.

<sup>108</sup> Konsumentverket (2020). *Konsumentverket granskar spelreklam | Konsumentverket*. (Hämtad 2021-12-06).

markant. Orsakerna till denna ökning beror enligt CAN sannolikt både på omregleringen och på Konsumentverkets granskning.<sup>109</sup>

### **Spelföretagens följsamhet har förbättrats successivt**

Statskontoret bedömer att spelföretagens följsamhet till bestämmelserna om marknadsföring har förbättrats successivt sedan omregleringen. Under 2019–2021 har Konsumentverket drivit totalt 62 tillsynsärenden om marknadsföring av spel om pengar. Bestämmelserna i spellagen berörs i 51 av dessa 62 ärenden. 11 ärenden rörde annan lagstiftning än spellagen, som marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Bestämmelsen om måttfull marknadsföring förekommer i flest tillsynsärenden, 25 stycken.

Konsumentverket har haft betydligt färre tillsynsärenden som rör spellagen under 2020 och 2021 än 2019 som var det första året efter omregleringen. Konsumentverket har förklarat för Statskontoret att spelföretagen har anpassat sig till lagstiftningen och förbättrat sig jämfört med första tiden efter omregleringen. Myndigheten säger också att deras tillsyn får genomslag i spelbranschen. Endast några få ärenden har gått vidare till förelägganden eller domstolsbeslut. Rättelsegraden i spelbranschen är i dag hög och skiljer sig inte från andra branscher, enligt Konsumentverket.

### **Brist på praxis har medfört att kravet på måttfullhet inte har fått fullt genomslag**

Brister i hur spelföretagen uppfyller spellagens krav på måttfull marknadsföring är enligt Konsumentverket fortfarande det vanligaste nedslaget i myndighetens tillsyn, och ett område där företagen inte har blivit särskilt mycket bättre sedan omregleringen. Lagstiftaren valde inför omregleringen att formulera kravet på måttfullhet relativt öppet för att ge möjlighet till helhetsbedömningar och praxis att drivas fram. Men det finns än så länge bara två domar som gäller måttfull marknadsföring. Vi bedömer att bristen på praxis har medfört att måttfullhetskravet ännu inte har fått fullt genomslag.

---

<sup>109</sup> CAN (2021). *Bilden av spel – en innehållsanalys av speloperatörers verksamhet i sociala medier 2017–2020* (Fokusrapport 12), s. 5–9.



Vi vill också lyfta fram att regeringen i lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering* föreslår att kravet på måttfull marknadsföring i spellagen ska förtydligas. Regeringen föreslår att det vid bedömningen om marknadsföringen är måttfull bör övervägas hur stor risk det aktuella spelet innebär för att utveckla spelproblem och i vilken utsträckning marknadsföringen riskerar att nå personer under 18 år.<sup>110</sup> Vi konstaterar att reglerna kring marknadsföring blir tydligare om förslaget genomförs.

## 10.2.2 Även medieföretagen har ett ansvar för marknadsföring av spel

Både spelföretagen och de aktörer som marknadsför spelföretagens produkter (medieföretagen) har enligt Konsumentverket ansvar för marknadsföringen av spel.<sup>111</sup>

IRM (Institutet för reklam- och mediestatistik) har på uppdrag av Statskontoret undersökt i vilken mån och på vilket sätt som medieföretagen kontrollerar spelföretagens marknadsföring av spel utifrån spellagen, innan de marknadsför spelföretagen. Den följande texten bygger på IRM:s slutsatser i undersökningen.<sup>112</sup>

### **Medieföretagen tar ett visst ansvar för marknadsföringen av spel**

Mer än nio av tio medieföretag uppger att de har en intern policy för att kontrollera spelföretagens marknadsföring av spel. Men policyer och kontroller kan skilja sig mycket åt mellan olika medieföretag. Vissa medieföretag har också varit mer restriktiva än andra i sin bedömning av spelföretagens marknadsföring, ibland mer restriktiva än vad lagen kräver. IRM:s undersökning visar också att många medieföretag i större utsträckning än i andra branscher diskuterar innehållet i spelföretagens reklam internt inom medieföretaget och om reklamen är förenlig med medieföretagens värderingar eller inte.

### **Vissa bestämmelser är svårare för medieföretagen att kontrollera**

Vissa bestämmelser i spellagen är relativt enkla att kontrollera för medieföretagen, och de kontrolleras också i hög utsträckning. Exempel på det är

---

<sup>110</sup> Lagrådsremiss (2022). *En förstärkt spelreglering*, s. 12.

<sup>111</sup> 23 § marknadsföringslagen.

<sup>112</sup> Se bilaga 2 för en beskrivning av IRM:s uppdrag och arbete.

att spelföretagen som annonserar har licens i Sverige, att spelföretagens annonser inte riktas till minderåriga och att spelföretagens marknadsföring följer informationsskyldigheten.

Medieföretagen kontrollerar också att spelföretagens marknadsföring inte är vilseledande och att marknadsföringen är måttfull i relativt hög utsträckning. Men dessa bestämmelser är inte lika enkla att kontrollera och kräver att medierna gör en egen bedömning. Det medför att bedömningarna kan variera mellan medieföretagen.

Bestämmelsen om att spelföretagens annonser inte ska rikta sig direkt till personer som har stängt av sig från spel är i praktiken inte möjligt för medierna att kontrollera. Medieföretagen har inte möjlighet att koppla ihop de som har stängt av sig med personer som använder mediet. Däremot kan de kontrollera innehållet i spelreklamen för att säkerställa att det inte riktar sig specifikt till personer som har stängt av sig.

### 10.2.3 Marknadsföring via affiliates är viktigt för spelbranschen

Affiliates är ett samlingsbegrepp för företag som marknadsför andra företag mot en prestationsbaserad ersättning. Affiliates kopplar ihop konsumenter med annonsörer. En vanlig form av affiliates som spelbranschen använder sig av är jämförelsesidor över olika spelföretag på Internet. Det är webbplatser som beskriver, listar, recenserar och rankar onlinekasinon och bettingsidor. Vissa affiliates ger dessutom mer ingående speltips och skriver analyser av matcher eller onlinekasinon.

Till skillnad från många andra former av marknadsföring får affiliates inte betalt i samband med annonseringen. Affiliates får i stället ofta en provision baserat på kundernas spelande. De kan också få betalt i samband med rekryteringen av kunden.

#### **Marknadsföring genom affiliates är vanligare inom spelbranschen än inom andra branscher**

Flera affiliates är specialiserade på att rekrytera kunder till spelföretag. Spelföretagen har också ofta egna affiliateprogram, där sajter och bloggar erbjuder en ersättning för att hitta kunder till spelföretaget. Marknadsföring genom affiliates är vanligt på många marknader, men andelen affiliates är större inom spelbranschen än inom andra branscher, enligt IRM.

Baserat på uppskattningar från några av de aktörer inom spelområdet som Statskontoret har intervjuat om affiliates bedömer vi att de större spelföretagen lägger 10–30 procent av sin marknadsföringsbudget på affiliates. Men det är sannolikt att mindre etablerade och kända spelföretag lägger en betydligt större andel än så på denna form av marknadsföring.

Vi har också uppfattat att spelföretagen anser att affiliates är en viktig marknadsföringskanal, eftersom affiliates är särskilt effektiva på att få in nya kunder till spelföretagen. Spelföretag som bara lägger 10 procent av sin marknadsföringsbudget på affiliates kan få in 25–30 procent av de nya kunderna via denna kanal. En anledning till detta är att affiliates är bra på så kallad sökordsoptimering. Den som till exempel söker på ”kasino online” på nätet, kommer sannolikt att se träffar för affiliate-sidor före träffar för enskilda spelföretag.

### **Otydligt ansvar för marknadsföring via affiliates**

Statskontoret noterar att det inte alltid är tydligt eller framgår på jämförelsesidor från affiliates att innehållet är reklam. Det finns därmed en risk att konsumenter uppfattar innehållet som oberoende speltips och jämförelser av spelföretag. Det finns också affiliates som har riktat in sig på att marknadsföra spelföretag som saknar svensk licens. Läs mer om detta i avsnitt 12.1.4.

Enligt Konsumentverket är det spelföretagen som i första hand har ansvar för att säkerställa att affiliates följer spellagen och marknadsföringslagen.<sup>113</sup> Detta framgår också i svenska spelbranschens riktlinjer för marknadsföring av spel.<sup>114</sup> Men Konsumentverket utesluter inte att även affiliates kan träffas av bestämmelserna om marknadsföring. Detta är något som Konsumentverket håller på att utreda.

## **10.2.4 Vissa spelföretag har tagit fram egna riktlinjer för sin marknadsföring**

Vissa spelföretag har tagit fram egna riktlinjer och förhållningssätt för att säkerställa att de tar sitt ansvar för marknadsföringen. Det handlar till exempel om att kostnaden för marknadsföringen för vissa spelformer inte

---

<sup>113</sup> Konsumentverket (2019). *Granskning av marknadsföring på spelområdet*, s. 20.

<sup>114</sup> Sper och Bos (2020). *Svenska spelbranschens Riktlinjer för marknadsföring* s. 6.

får överstiga en viss procent att nettointäkterna, att marknadsföringen av kasinoverksamhet inte ska marknadsföras i tv, radio eller utomhus, samt att erbjuda möjlighet för konsumenten att anpassa vilken marknadsföring de vill ha respektive inte vill ha. Det är framför allt några av de större spelföretagen som har tagit fram sådana riktlinjer.

### 10.2.5 Spelreklamen är mer individualiserad i digitala medier

En viktig skillnad mellan spelreklam i traditionell media och digital media är att reklamen i digital media i högre grad är individualiserad. Med individualiserad menar vi att reklamen riktas till de som avsändaren tror är intresserade, och att den inte syns för andra än de tänkta mottagarna. Exempel på individualiserad reklam i digitala medier är marknadsföring i sociala nätverk och sökordsmarknadsföring. Detta innebär att spelare som har eller är på väg att få spelproblem riskerar att utsättas för mer spelreklam. Det kan leda till ökade negativa konsekvenser då det finns vissa belägg för att spelreklam gör att en del personer med spelproblem ökar sitt spelande ytterligare.<sup>115</sup>

### 10.2.6 Spelföretagens utgifter för spelreklam

IRM har på vårt uppdrag även uppskattat hur stora spelföretagens nettokostnader för annonser i digitala och traditionella medier har varit under åren 2017–2021. Här redovisar vi resultatet av IRM:s mätning. I slutet på avsnittet redovisar vi uppgifter från Kantar Sifo om spelföretagens köp av spelreklam sedan en längre tid tillbaka.

Att spelföretagens köp av spelreklam här beskrivs i nettokostnader innebär att eventuella provisioner och rabatter har räknats bort från kostnaderna. Det är viktigt att vara medveten om att nettokostnaderna inte nödvändigtvis speglar *mängden* spelreklam som möter befolkningen i olika medier.

---

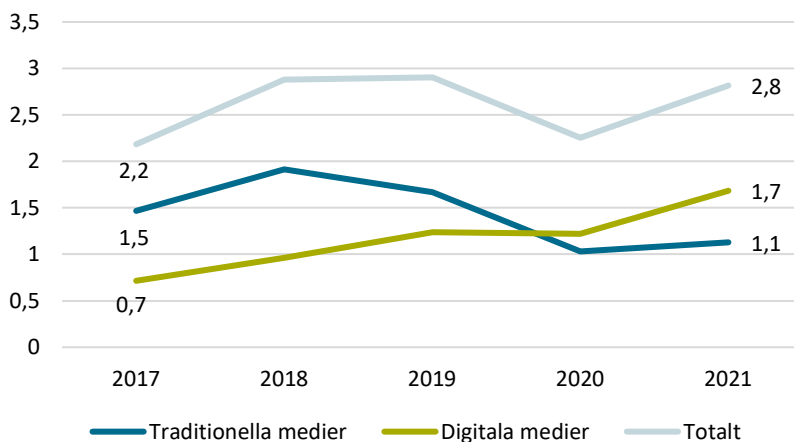
<sup>115</sup> Folkhälsomyndigheten (2019). *Leder spelreklam till spelproblem? Förebygg Spelproblem – Kunskapsstöd*, Folkhälsomyndighetens undersökningar Swelogs 2018 och 2021 och USUF 2021, Binde, P (2018). *Vad vi vet och inte vet om spelkonsumtion, marknadsföring och spelbeteende i Sverige: En kunskapsöversikt*.

## Spelföretagens totala kostnader för köp av spelreklam ökade inför omregleringen för att därefter minska

Inför omregleringen ökade spelföretagens köp av spelreklam, framför allt under slutet av 2018. Det berodde på att många nya spelföretag ville positionera sig inför den kommande omregleringen. Spelföretagens samlade nettokostnad för spelreklam i medier ökade enligt IRM:s mätning från omkring 2,2 miljarder kronor 2017 till 2,9 miljarder kronor 2018. Därefter minskade annonskostnaderna tillfälligt under 2020. IRM bedömer att detta berodde både på pandemin då flera sportevenemang ställdes in och på regeringens tillfälliga spelansvarsåtgärder.

Spelföretagens kostnader för spelreklam ökade igen under 2021 och uppgick då till drygt 2,8 miljarder kronor. Vi konstaterar sammantaget att spelföretagens totala nettokostnader för köp av reklam i digitala och traditionella medier 2021 har ökat jämfört med 2017, men är ungefär densamma som de var 2018. Men det har samtidigt skett stora förflyttningar i spelföretagens marknadsföring, från traditionella till digitala medier (se figur 14).

**Figur 14. Uppskattad nettokostnad för spelreklam i traditionella och digitala medier samt totalt 2017–2021 (miljarder kronor)**



Källa: IRM.

Kommentar: Uppgifterna i figuren avser nettokostnader, det vill säga kostnader efter att eventuella provisioner och rabatter har räknats bort. Nettokostnaderna speglar inte nödvändigtvis mängden spelreklam som möter befolkningen i medier. I digitala medier ingår sociala nätverk, sökordsmarknadsföring, banners och samarbeten, online video samt digitala

nyhetsmedier. I traditionella medier ingår tryckta nyhetsmedier, tryckta intressemedier, direktreklam (DR), TV, bio, radio och utomhusreklam.

### **Utgifter för spelreklam i digitala medier har nästan fördubblats sedan omregleringen**

Samtidigt som spelföretagens utgifter för spelreklam i traditionella medier har minskat så har spelföretagens utgifter för spelreklam i digitala medier ökat markant. I digitala medier ingår sociala nätverk, sökordsmarknadsföring, banners och samarbeten, online video samt digitala nyhetsmedier. År 2021 omsatte spelreklamen i digitala medier 1,7 miljarder kronor netto, jämfört med 0,9 miljarder 2018 och 0,7 miljarder 2017 (figur 14). Utgifterna för spelreklam i digitala medier har därmed nästan fördubblats jämfört med före omregleringen.

Ökningen beror bland annat på att fler digitala mediekanaler har öppnat upp för de spelföretag som inte hade tillstånd före omregleringen, men som efter omregleringen har licens. Exempel på det är Facebook, Google och TV4 som före omregleringen inte tillät annonsering i Sverige för spelföretag som saknade tillstånd. Men det beror också på att marknadsföring går mot en högre andel digital reklam på hela annonsmarknaden.

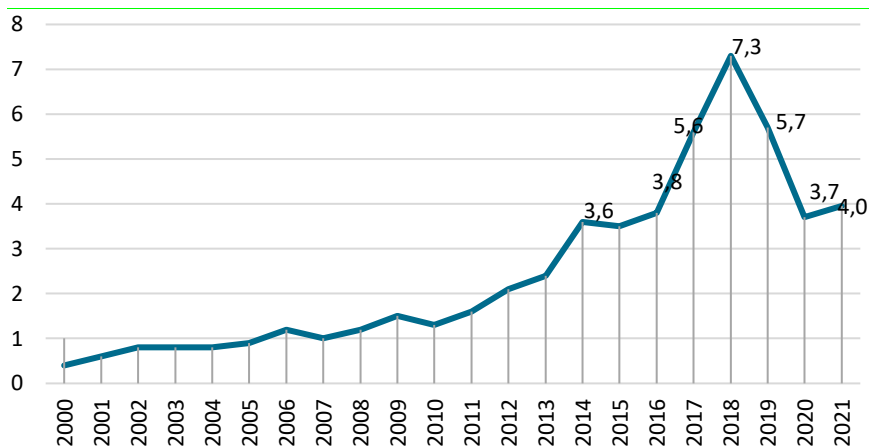
### **Spelföretagens bruttokostnader för reklam i traditionella medier har nästan halverats efter omregleringen**

För att få en bild av utvecklingen av spelreklam sedan en längre tid tillbaka redovisar vi här uppgifter från Kantar Sifos mätning över spelföretagens köp av spelreklam (figur 15).<sup>116</sup> Deras mätning gäller framför allt reklam i traditionella medier. Kantar Sifos uppgifter gäller bruttokostnader, det vill säga spelföretagens kostnader för reklamen före rabatter från de medieföretag som tillhandahåller reklamutrymmet. De kan därför inte rakt av jämföras med spelföretagens nettokostnader för reklam, som vi redovisar i figur 14.

---

<sup>116</sup> Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av Kantar Sifos undersökning.

**Figur 15. Spelföretags köp av spelreklam i traditionella mediekanaler i Sverige 2000–2021 (bruttokostnader miljarder kronor)**



Källa: Kantar/Sifo.

Kommentar: 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 gäller inte köp av spelreklam i digitala medier som sociala nätverk, sökordsannonsering och online video.

Kantar Sifos undersökning visar att spelföretagens bruttokostnader för spelreklam i traditionella medier ökade kraftigt 2017 och 2018, de sista åren före omregleringen. Kostnaderna nådde toppen 2018 på 7,3 miljarder kronor, och har sedan nästan halverats till 4 miljarder kronor 2021.

## 10.3 Minderårigas spelande

En del i ett starkt konsumentskydd är att motverka att minderåriga spelar om pengar. Spellagen ställer krav på åldersgräns på 18 år för spel om pengar. Spel på fysiska kasinon har en åldersgräns på 20 år. Vidare får marknadsföring inte riktas särskilt till personer under 18 år. Dessa krav fanns redan före omregleringen. I den nya spellagen tillkom att spel ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera spelarens ålder.

### 10.3.1 Spel bland minderåriga har legat relativt stabilt sedan omregleringen

Det finns två olika undersökningar som över tid mäter hur vanligt det är att minderåriga spelar om pengar. De är Nationella folkhälsoenkäten och CAN:s nationella skolundersökning. Undersökningarna visar delvis olika

resultat, vilket kan bero på att de använder olika mätmetoder och på hur frågorna är ställda i de olika undersökningarna. Vi bedömer ändå sammantaget att spel bland minderåriga har legat relativt stabilt sedan omregleringen.

### **Nationella folkhälsoenkäten**

Andelen 16- och 17-åringar som har spelat om pengar under de senaste 12 månaderna minskade från 10 till 9 procent mellan 2018 och 2021, enligt resultaten i Nationella folkhälsoenkäten. Undersökningen visar att spelandet under perioden har ökat bland tjejer och minskat bland killar.

### **CAN:s nationella skolundersökning**

CAN:s nationella skolundersökning bland elever i årskurs 9 och år 2 på gymnasiet, varav vissa förvisso kan ha fyllt 18 år, visar i stället att spel om pengar har ökat något mellan 2018 och 2021. Andelen elever som har spelat under de senaste 12 månaderna ökade från 14 procent 2018 till 16 procent 2021 bland elever i årskurs 9. Bland elever i gymnasiets år 2 ökade andelen från 20 till 22 procent. I CAN:s undersökning har spelandet under perioden ökat bland både tjejer och killar.

## **10.3.2 Andelen minderåriga med problemspelande är oförändrat efter omregleringen**

I Swelogs framkommer att problemspelandet bland minderåriga är oförändrat sedan omregleringen. Andelen personer med problemspelande i åldersgruppen 16–17 år var 1 procent både 2018 och 2021. Till problemspelande personer räknas personer med spelproblem och personer med förhöjd risk för spelproblem.

Folkhälsomyndigheten har 2021 också genomfört en ny undersökning om spel bland unga och föräldrar, USUF. Enligt USUF är andelen 16–17-åringar med problemspelande något högre än i Swelogs, 2,5 procent.

## **10.3.3 Inga tydliga tecken i tillsynen på att spelföretagen inte uppfyller konsumentskyddet för minderåriga**

Statskontorets konstaterar att det är ovanligt att spelföretagen får nedslag i Spelinspektionens och Konsumentverkets tillsyn när det gäller spelansvar och marknadsföring av spel till minderåriga. Spelinspektionen har under perioden 2019–2021 fattat 1 tillsynsbeslut som gäller åldersgräns för spel.



Konsumentverket har under samma period fattat två tillsynsbeslut som gäller marknadsföring riktad till minderåriga. Spelinspektionen och Konsumentverket uppger också för Statskontoret att de i sin tillsyn inte ser några tydliga tecken på att det skulle finnas ett utbrett problem kring spelföretagens konsumentskydd för minderåriga.

### **Anledning att närmare följa konsumentskyddet för minderåriga**

Men det finns enligt Statskontoret anledning att närmare följa konsumentskyddet för minderåriga, trots att tillsynsmyndigheterna inte ser några tydliga tecken på att spelföretagen inte uppfyller konsumentskyddet för minderåriga. Trots att det råder 18-års åldersgräns för spel om pengar visar ändå undersökningar att 10–20 procent av 16–17-åringar spelar om pengar. Konsumentverket framhåller också att det i praktiken är svårt att fastställa om marknadsföring har riktats särskilt till en yngre målgrupp eller inte.<sup>117</sup> Konsumentverket uppger även till Statskontoret att de behöver granska marknadsföring av spel till minderåriga närmare. Detta till följd av den digitala utvecklingen och att det utvecklas allt fler digitala plattformar där unga uppehåller sig, som Youtube, TikTok och Twitch. Den digitala utvecklingen ökar möjligheten för att minderåriga kommer i kontakt med spel om pengar och marknadsföring av spel.

Vidare anser Spelinspektionen och spelbranschen att det är ett problem att flera gamingspel som många unga använder får allt fler inbyggda gamblingfunktioner. Många speltillverkare har utvecklat spel som förutsätter att spelaren betalar vissa summor pengar för att öka sina möjligheter och sin chans att komma vidare i spelet, för att uppnå bonusvinster eller för att vinna. Detta kallas ”pay to win” (P2W) och kan locka unga till att satsa pengar på spel.

---

<sup>117</sup> Konsumentverkets remissvar avseende promemorian Särskild måttfullhet av spel till konsument (dnr. 2021/775).



# 11 Folkhälsa och spelande

## Statskontorets slutsatser

- Vi ser inga tecken på att omregleringen har haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem i befolkningen. Andelen med ett problemspelande var 1,3 procent under 2021, vilket är samma andel som under 2018.
- Problemspelandet är vanligare bland män och personer med lägre inkomstnivå. Så var det även före omregleringen.
- Problemspelande är vanligare bland personer som spelar regelbundet på spelautomater och kasinospel samt på poker. Detta är särskilt tydligt för problemspelande online. Så var det även före omregleringen.
- Spelproblem kan orsaka ekonomiska problem och skulder. Men det är svårt att följa utvecklingen av skuldsättning till följd av spel.

Spel om pengar kan leda till spelproblem som innebär att spelaren inte kan begränsa de utgifter eller den tid som hen lägger på spel. Detta kan leda till negativa konsekvenser för spelaren, närstående och samhället. Problem med spel om pengar klassas därför som en folkhälsofråga.<sup>118</sup> En utgångspunkt för den nya spellagen är att motverka problemspelande, bland annat genom det konsumentskydd som vi analyserar i kapitel 10.

Vi har utvärderat hur omregleringen har påverkat problemspelandet genom att följa spelproblem i befolkningen och ekonomiska problem till följd av spelande.

---

<sup>118</sup> Folkhälsomyndigheten (2020). *Kunskapsstöd för att förebygga spelproblem. Spel om pengar är en folkhälsofråga*, s. 3.

## 11.1 Spelproblem i befolkningen

I detta avsnitt beskriver vi hur vanligt det är med spelproblem i befolkningen och hur problemspelet har utvecklats. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att andelen av befolkningen som spelar om pengar långsamt minskar. Mellan 2018 och 2021 har andelen som har spelat om pengar minskat från 58 till 56 procent.<sup>119</sup>

### 11.1.1 Spelproblemen har inte påverkats av omregleringen

Statskontoret bedömer att omregleringen inte har haft någon tydlig påverkan på omfattningen av spelproblem i befolkningen. Enligt den större mätningen av spelproblem i befolkningen, Folkhälsomyndighetens

#### Definitioner av begrepp

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

Vi använder oss av Folkhälsomyndighetens undersökning *Swelogs* för att beskriva utvecklingen av spelproblem. *Swelogs* utgår från formuläret Problem Gambling Severity Index (PGSI) som omfattar tre nivåer av spelproblem: *Viss risk*, *Förhöjd risk* och *Spelproblem*.

Termen *problemspelande* är ett samlingsbegrepp för personer med spelproblem och förhöjd risk för spelproblem.

befolkningsenkät *Swelogs*, var det 1,3 procent av befolkningen som hade ett problemspelande under 2021. Det är samma andel som 2018. Att spelproblemen inte har påverkats av omregleringen bekräftas även av resultaten i Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät *Hälsa på lika villkor*.<sup>120</sup>

Till personer som har problemspelande räknas både de med spelproblem och de med förhöjd risk för spelproblem. Inom dessa undergrupper har det inte skett några större förändringar mellan 2018 och 2021. Andelen personer i befolkningen med spelproblem uppgick 2021 till 0,5 procent, och andelen med en förhöjd risk för spelproblem var 0,8 procent. Men jämfört med 2015 har andelen i befolkningen med förhöjd risk för spelproblem minskat. I antal räknat hade ungefär 40 000 personer

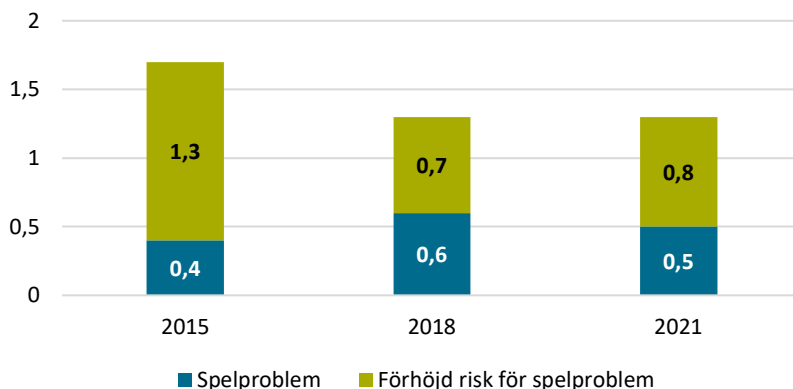
---

<sup>119</sup> Folkhälsomyndigheten (2021). *Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor*.

<sup>120</sup> *Ibid.*

spelproblem och 65 000 personer en förhöjd risk för spelproblem 2021 (figur 16).

**Figur 16. Andelen i befolkningen med spelproblem och förhöjd risk för spelproblem 2015, 2018 och 2021 (procent)**



Källa: Swelogs 2015, 2018 och 2021.

### 11.1.2 Problemspelet är mer omfattande i vissa grupper i befolkningen

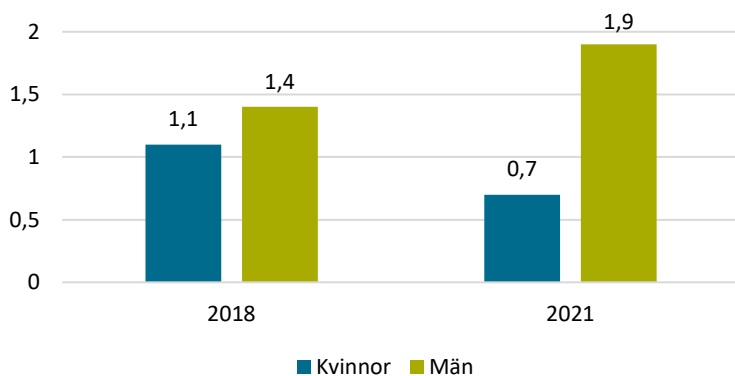
Vissa grupper i befolkningen har större problem med spel om pengar än andra grupper. Det kan vara ett tecken på ojämlig hälsa. Vi belyser i detta avsnitt några viktiga skillnader i problemspelande mellan olika grupper i samhället och hur problemspelet har utvecklats för dessa grupper sedan omregleringen. Uppgifterna bygger på statistik från Swelogs 2018 och 2021 om inget annat anges.

#### **Problemspelet är högre bland män än kvinnor**

Problemspelet är generellt sett högre bland män än bland kvinnor. Mellan 2009 och 2018 minskade skillnaden mellan mäns och kvinnors problemspelande, framför allt till följd av att problemspelet minskade bland män. Denna trend har inte fortsatt efter omregleringen. Enligt Swelogs har 1,9 procent av männen ett problemspelande 2021, att jämföra med 1,4 procent 2018 (figur 17). Men skillnaden är inte statistiskt säkerställd. Samtidigt har problemspelet hos kvinnor minskat från 1,1 till 0,7 procent. Förändringen avser i princip endast personer med

spelproblem. Personer med förhöjd risk för spelproblem har endast ökat marginellt, både bland män och kvinnor.

**Figur 17. Andel med problemspelande bland kvinnor och män 2018 och 2021 (procent)**

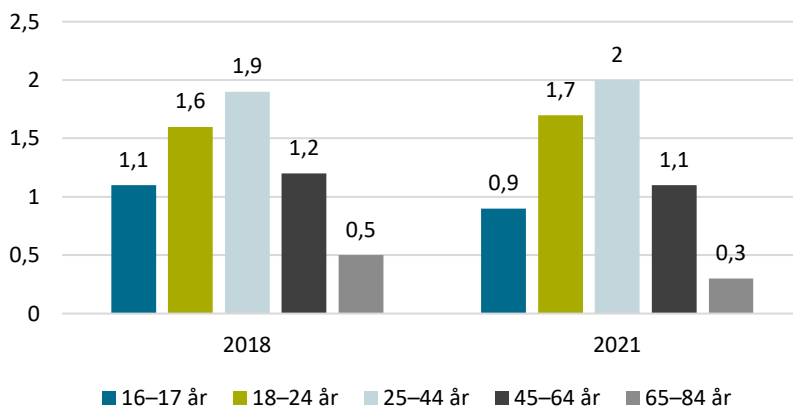


Källa: Swelogs 2018 och 2021.

### **Problemspelandet i olika åldersgrupper är relativt oförändrat efter omregleringen**

Vår granskning visar att störst andel problemspelande finns i åldersgruppen 25–44 år, följt av åldersgruppen 18–24 år (figur 18). Andelen problemspelande uppgår i dessa grupper till 2 respektive 1,7 procent under 2021. Lägst andel problemspelande återfinns i den äldsta åldersgruppen, 65–84 år. Problemspelandet inom de olika åldersgrupperna är relativt oförändrat efter omregleringen.

**Figur 18. Andel med problemspelande inom olika åldersgrupper 2018 och 2021 (procent)**



Källa: Swelogs 2018 och 2021.

### **Problemspelande är vanligare bland personer med låg inkomst**

Det är vanligare med problemspelande bland personer med låg inkomst än bland personer med hög inkomst, även om denna skillnad är relativt liten 2021. Skillnaden mellan de två inkomstgrupperna var större under 2018. Förändringen beror främst på att problemspelandet har minskat bland personer med låg inkomst.<sup>121</sup>

### **Levnadsförhållanden och ohälsa påverkar risken för spelproblem**

Personer utan stabila och trygga levnadsförhållanden löper större risk att utveckla spelproblem och de har också svårare att ta sig ur problemen när de väl har uppstått. Risken är också större att spelproblemen kommer tillbaka för personer som tidigare har haft spelproblem.<sup>122</sup> Problemspelande har också en tydlig koppling till bland annat psykisk ohälsa, förhöjd risk för självmord och kriminalitet.<sup>123</sup> Forskning visar även att psykisk ohälsa är en större riskfaktor för kvinnor än för män, när det gäller

<sup>121</sup> Med låg inkomst avses disponibla inkomster upp till nedre kvartilen, med hög inkomst från övre kvartilen och uppåt.

<sup>122</sup> Folkhälsomyndigheten. (2020). *Kunskapsstöd för att förebygga spelproblem – Spel om pengar är en folkhälsofråga*, s. 10.

<sup>123</sup> Widinghoff & Håkansson (2018). *Spelberoende är en högaktuell diagnos. Läkartidningen, volym 115.*

riskerna att utveckla spelproblem. För kvinnor kommer ofta de psykiatriska symtomen först och därefter utvecklas spelproblem. Männerna har i stället i allmänhet först utvecklat spelproblem och därefter psykiatriska symtom.<sup>124</sup>

### 11.1.3 Vissa spelformer är mer riskfyllda än andra

Regeringen pekade inför omregleringen på att både forskning och studier visar att vissa spelformer generellt är mer riskfyllda än andra. Spel på spelautomater och kasinospel samt på poker är spelformer som i större utsträckning riskerar att leda till spelproblem och överskuldättning. Flera studier visar också att onlinespel är särskilt riskfyllt. Utmärkande för dessa spelformer är att varje enskild spelomgång tar kort tid och att en spelare snabbt kan förlora stora summor. Ju kortare tid mellan satsning, utfall och möjlighet att åter kunna satsa på samma spel, desto högre riskpotential.<sup>125</sup>

#### **Problemspelande är vanligare bland personer som spelar regelbundet på spelautomater och kasinospel samt på poker**

Swelogs 2021 visar att problemspelande är vanligare bland personer som spelar regelbundet på spelautomater och kasinospel samt på poker, än personer som spelar regelbundet på övriga spelformer. Med regelbundet menas minst en gång i månaden. Bland personer som spelar online på dessa spelformer är problemspelandet än mer utbrett.

Andelen personer med problemspelande som spelar online på poker var 24 procent och bland de som spelar på spelautomater och kasinospel 22 procent under 2021. Vid onlinespel är andelen med problemspelande också relativt hög bland de som spelar på vadslagning på annat än sportspel. Bland personer som spelar på övriga onlinespel, som sportspel, lotterier och bingo, är problemspelandet betydligt lägre (figur 19). Skillnaderna mellan åren är inte statistiskt signifikanta.

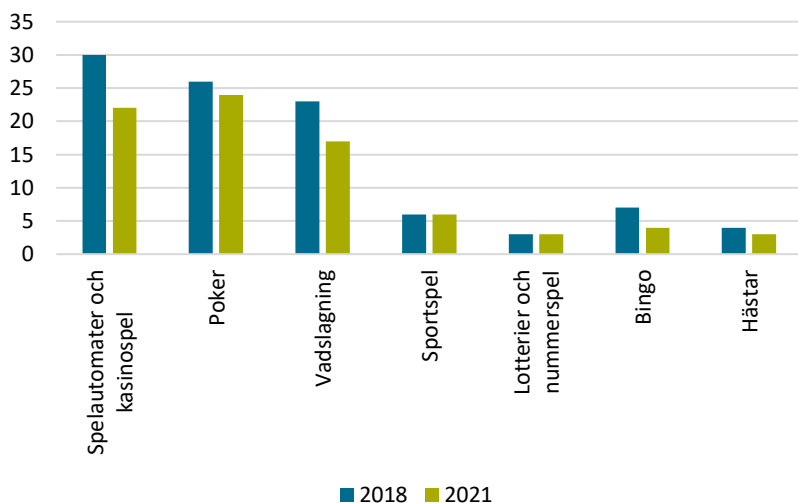
---

<sup>124</sup> Håkansson m.fl. (2018). *Primary and Secondary Diagnoses of Gambling Disorder and Psychiatric Comorbidity in the Swedish Health Care System – A Nationwide Register Study*, Sundqvist & Rosendahl (2019). *Problem Gambling and Psychiatric Comorbidity – risk and Temporal Sequencing Among Women and Men: Results from the Swelogs Case-Control Study*.

<sup>125</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 158 och 394.



Figur 19. Andel med problemspelande bland personer som har spelat online inom respektive spelform 2018 och 2021 (procent)



Källa: Swelogs 2018 och 2021.

### Spel på onlinekasino ökar risken för skuldsättning samt risken för att behöva vård och stöd

Onlinekasino är en vanlig orsak till skulder. En forskningsstudie visar att 9 procent av de som spelar på onlinekasino någon gång har lånat pengar för att spela.<sup>126</sup> Vidare visar en undersökning från Kronofogdemyndigheten att den vanligaste spelformen bland de respondenter som uppger spelberoende som orsak till sina skulder är onlinekasino, 68 procent.<sup>127</sup>

Även aktörer som har till uppgift att stödja och vårda personer med spelproblem pekar på att vissa onlinespel på kasino är mer riskfyllda än andra spel. Av de personer som har kontaktat Stödlinjen de senaste två åren svarar hälften att de framför allt har problem med spelande på onlinekasinon. Även en spelberoendeförening som vi har talat med uppger

<sup>126</sup> Håkansson & Widinghoff (2020). *Over-Indebtedness and Problem Gambling in a General Population Sample of Online Gamblers*.

<sup>127</sup> Kronofogdemyndigheten (2020). *Skulder hos kronofogden och spel om pengar: Enkät och intervjustudie*.

att spelarna som har kontaktat dem framför allt har problem med onlinekasinon. Vidare uppger öppenvårdsbehandlingen Spelfriheten att 9 av 10 som söker hjälp hos dem har spelat på olicensierade spelföretag, vilka i huvudsak är onlinekasinon.<sup>128</sup>

#### 11.1.4 Antalet kontakter till Stödlinjen har minskat kraftigt efter omregleringen

Stödlinjen är en nationell stödsats som ger råd och stöd till personer som har problem med spel om pengar samt stöd till deras anhöriga. Antalet personer med spelproblem som har tagit kontakt med Stödlinjen har minskat kraftigt efter omregleringen (tabell 8). Mellan 2018 och 2021 nästan halverades antalet kontakter, från drygt 1 900 kontakter till drygt 1 100. Det är framför allt kontakter via e-brev och chatt som har minskat. Men även kontakter via telefon har minskat mycket.

**Tabell 8. Spelare med spelproblem som kontaktat Stödlinjen 2018–2021, antal och förändring i procent**

Kontaktsätt	2018	2019	2020	2021	Förändring 2018–2021
Telefonsamtal	977	683	695	705	-28 %
Chatt	666	450	357	312	-53 %
E-brev	279	126	58	103	-63 %
<b>Totalt</b>	<b>1 922</b>	<b>1 259</b>	<b>1 110</b>	<b>1 120</b>	<b>-42 %</b>

Källa: Stödlinjen.

I de fall där kön uppges bland personer med spelproblem i kontakten med Stödlinjen, stod kvinnor för omkring 15 procent av kontakterna under perioden 2019–2021. Fördelningen mellan kvinnor och män var ungefär densamma även före omregleringen. Även antalet anhörigkontakter har minskat med en dryg tredjedel mellan 2018 och 2020.

Som vi konstaterar i en våra delrapporter kan det minskade antalet kontakter med Stödlinjen efter omregleringen delvis bero på att spelare väljer att använda Spelpaus.se i stället för att söka stöd via Stödlinjen. Vi

---

<sup>128</sup> Spelfriheten (2021). Hur har utvecklingen av hjälpsökande för spelberoende sett ut under pandemin? | Spelfriheten AB (mynewsdesk.com) (Hämtad 2021-12-08).

kan också se att kontakterna till Stödlinjen har minskat något under coronapandemin, åtminstone i början av pandemin 2020.<sup>129</sup> De färre kontakterna skulle också kunna bero på att spelarna i stället vänder sig till vården för stöd och hjälp. Men uppföljningar från hälso-, och sjukvården visar snarare på att vårdsökandet har minskat under senare tid.<sup>130</sup>

Enligt en spelberoendeförening som vi har talat med kan de färre kontakterna, både från spelare och anhöriga, bero på att en avstängning från Spelpaus.se inger en falsk säkerhet som innebär att de som har spelproblem inte anser att de har något akut behov av att söka stöd. Ytterligare en möjlig förklaring till att antalet kontakter med Stödlinjen har minskat är att utvecklingen mot allt snabbare spel gör det svårare för spelare att hinna se och ta till sig spelföretagens information om till exempel Stödlinjen, anser spelberoendeföreningen. Stödlinjen lyfter ändå fram att det finns ett symboliskt värde med Spelpaus.se för de spelare som har tagit ett beslut att sluta spela.

Statskontoret bedömer att en annan förklaring kan vara att spelföretagens arbete med omsorgsplikten leder till att vissa spelare inte ser något behov av att kontakta Stödlinjen. Men vi noterar också att antalet kontakter till Stödlinjen var särskilt hög 2018. Enligt Stödlinjen berodde det på att medierna fokuserade på spelområdet i och med att spelmissbruk likställdes med alkohol- och drogmissbruk i Socialtjänstlagen 2018 samt i och med den stundande omregleringen av spelmarknaden.

---

<sup>129</sup> Folkhälsomyndigheten (2021). *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Återrapportering av regeringsuppdrag*, s. 23.

<sup>130</sup> Forsström, D. & Samuelsson, E. (2020). *Utbud av stöd och behandling för spelproblem. Uppföljning av förtydligt ansvar i lagstiftningen*, Socialstyrelsen (2021). *Individ – och familjeomsorg. Lägesrapport 2021*, s. 40 och 50. Socialstyrelsen (2021). *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och tandvård. Lägesrapport 2021*, s. 67. Socialstyrelsen (2021). *Statistik om insatser till vuxna personer med missbruk och beroende 2020*, Socialstyrelsen (2021). *Missbruk, substansrelaterade diagnoser och spel om pengar. Tematisk uppföljning av behov, vård och stöd i förhållande till det nationella ANDT-arbetet oh spel om pengar*, s. 10, 22, 40 och 41.

### 11.1.5 Andelen med spelproblem har inte förändrats till följd av pandemin

Pandemin har både förbättrat och förvärrat situationen för personer som har spelproblem. Den har förvärrats eftersom många har spenderat mer tid hemma än vanligt och till följd av det fått mer tid och möjlighet att spela om pengar. Samtidigt är det en förbättrande faktor att vissa spelformer som vadhållning på sport samt spel på fysiska spelformer, minskade under delar av pandemin.

#### **Spelproblemen har inte ökat på befolkningsnivå men har förvärrats för vissa personer med spelproblem**

Folkhälsomyndigheten konstaterar att varken spelproblemen eller behovet av stöd har förändrats till följd av pandemin, sett till andelen i befolkningen. Men i vissa grupper har problemen ökat. Det gäller bland annat personer med ett problemspelande och personer som har varit arbetslösa. De personer som ökade sitt spelande till följd av pandemin var ofta de som även tidigare satsade relativt stora summor på spel.<sup>131</sup> Forskning visar också att personer med spelproblem har löpt särskilt hög risk för att öka sitt spelande under pandemin.<sup>132</sup>

Även Spelinspektionen konstaterar att spelproblemen på befolkningsnivå varit oförändrade under pandemin, men att det finns tecken på att spelproblem kan ha ökat i vissa grupper.<sup>133</sup> De konstaterar också att många spelare som tog kontakt med stödföreningar under sommaren 2020 angav att deras spelande hade blivit värre på grund av att pandemin har försämrat

---

<sup>131</sup> Folkhälsomyndigheten (2021). *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Återrapportering av ett regeringsuppdrag.*

<sup>132</sup> Håkansson, A & Widinghoff, C (2021). *Changes of gambling patterns during COVID-19 in Sweden, and potential for preventive policy changes. A second look nine months into the pandemic*, Claesdotter-Knutsson, E & Håkansson, A (2021). *Changes in self-reported web-based gambling activity during the COVID-19 pandemic: Cross-sectional study.*

<sup>133</sup> Spelinspektionen (2022). *Delrapport: Utvärdering av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* (mars 2022), s. 39.

deras psykiska hälsa och ekonomi.<sup>134</sup> Spelinspektionen betonar samtidigt att det i dagsläget inte går att fastställa vilken påverkan pandemin, eller den tillfälliga förordningen som tillkom till följd av pandemin, har haft för utvecklingen.<sup>135</sup>

### **En del spelare har gått över till onlinespel när det inte varit möjligt att spela på andra spelformer**

Det har också skett en omfördelning av spelandet mellan olika spelformer till följd av pandemin. Allt fler personer har börjat spela på onlinespel i stället för mindre riskfyllda spel.<sup>136</sup> En enkätundersökning från Spelinspektionen visar att en av fem av som uppgav att de spelar online minst en gång i kvartalet upplever att de har spelat mer online under pandemin än de gjorde innan.<sup>137</sup> Även spelberoendeföreningar uppger att de har sett en tendens till att spelare har ändrat sitt spelande till mer riskfyllda spel som onlinekasino.<sup>138</sup>

Forskning visar också att problemspelet var särskilt högt bland de personer som hade sökt sig till onlinekasinon under våren 2020.<sup>139</sup> Dessutom visar forskning att ökningen av spel på onlinekasino under pandemin är kopplad till psykisk ohälsa, till skillnad från onlinespel på hästar, sport och poker.<sup>140</sup>

---

<sup>134</sup> Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)*, s. 5.

<sup>135</sup> Spelinspektionen (2022). *Delrapport: Utvärdering av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvaråtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* (mars 2022), s. 39.

<sup>136</sup> Folkhälsomyndigheten (2021). *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Återrapportering av ett regeringsuppdrag.*

<sup>137</sup> Spelinspektionen (2021). *Allmänheten om spel 2021.*

<sup>138</sup> Spelinspektionen (2020). *Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU).*

<sup>139</sup> Håkansson, A (2020). *Changes in Gambling Behavior during the COVID-19 Pandemic-A Web Survey Study in Sweden.*

<sup>140</sup> Claesdotter-Knutsson, E & Håkansson, A (2021). *Changes in self-reported web-based gambling activity during the COVID-19 pandemic: Cross-sectional study.*

## 11.2 Ekonomiska problem till följd av spelande

Vissa spelare kan få ekonomiska problem och skuldsätta sig till följd av sitt spelande. I Swelogs 2021 svarade 0,5 procent av befolkningen att de har lånat pengar eller sålt något för att spela om pengar under de senaste 12 månaderna. Vidare bedömde 0,6 procent av befolkningen att deras spelande har orsakat ekonomiska problem under de senaste 12 månaderna.

Bland personer med problemspelande är andelen som har lånat pengar eller sålt något för att spela om pengar betydligt högre, den uppgår till 33 procent. 43 procent av de med problemspelande bedömde att deras spelande har orsakat ekonomiska problem under 2021.

### 11.2.1 Spelberoende är en orsak till skulder och skuldsanering

I en undersökning från Kronofogdemyndigheten 2020 uppgav 4 procent bland personer med skulder hos myndigheten att spelberoende var en orsak till deras skulder.<sup>141</sup> Samma år sammanställde myndigheten de ansökningar om skuldsaneringar som hade kommit in via deras e-tjänst. Sammanställningen visar att tio procent av de som har ansökt om skuldsaneringar också har uppgett att de har ett spelberoende.

#### **Antalet som söker hjälp för skulder till följd av spel fortsatte att öka de första åren efter omregleringen**

Det har i många kommuner blivit mer vanligt att de som söker hjälp hos budget- och skuldrådgivare har spelrelaterade skulder. Storleken på skulderna till följd av spel om pengar har också ökat. Det visar en enkätundersökning till kommunernas budget- och skuldrådgivning som Statskontoret och Konsumentverket har genomfört 2018, 2019 och 2020.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Kronofogdemyndigheten (2020). *Skulder hos kronofogden och spel om pengar: Enkät och intervjustudie*.

<sup>142</sup> 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). Enkäten speglar rådgivarnas bedömning av hur skuldsättning som har orsakats av spel har förändrats över tid.

Men det är osäkert vilken påverkan omregleringen av spelmarknaden har haft för denna utveckling. Vår undersökning visar att många budget- och skuldrådgivare såg samma trend även före omregleringen.

### **Snabblån är en riskfaktor för spelskulder**

Swelogs undersökningar för både 2018 och 2021 visar att andelen personer i befolkningen som har tagit sms-lån eller snabblån är högre bland de som spelar om pengar än i befolkningen i stort. Andelen är särskilt hög bland personer med problemspelande. 16 procent av personerna med problemspelande har tagit sms-lån eller snabblån under 2021. Bland befolkningen i övrigt uppger 1 procent att de har tagit sms- eller snabblån under 2021.

### **11.2.2 Svårt att följa utvecklingen av skuldsättning till följd av spel om pengar**

Statskontoret konstaterar att det har varit svårt att på ett tillförlitligt sätt följa utvecklingen av skuldsättning till följd av spel om pengar i befolkningen. Vi ser positivt på att Kronofogdemyndigheten under 2020 har fört statistik över hur många av de som ansöker om skuldsanering som har spelproblem. Men vi bedömer också att det skulle vara bra att även i ett tidigare skede kunna följa utvecklingen av spelrelaterade skulder. Det skulle ge indikationer på och ge möjligheter att motverka spelrelaterade skulder innan personer har fått så stora skulder att de tvingas ansöka om skuldsanering. En systematisk registrering av spelproblem i budget- och skuldrådgivarnas datasystem Boss skulle kunna vara ett sätt att följa denna utveckling. Men vi vill understryka att vi inte har undersökt denna fråga närmare.





## 12 Brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

### **Statskontorets slutsatser**

- Det är svårt att stoppa spelföretag utan svensk licens från att rikta spel mot Sverige. Spelinspektionen har under perioden 2019–2021 utfärdat verksamhetsförbud mot 31 företag. Men många av dessa spelföretag är fortsatt verksamma, i första hand från Curaçao.
- Dagens modell för att blockera betalningar till och från spelföretag utan licens har varit svår att använda i praktiken. En särskild utredare har nu föreslagit en ny modell för att blockera betalningar. Statskontoret bedömer att detta förslag ger bättre förutsättningar att arbeta mot olovlig spelverksamhet.
- Det nya spelfuskbrottet som ska underlätta arbetet mot matchfixning har hittills haft liten effekt. Hovrätten dömde för första gången fyra personer för spelfusk under 2021, men de dömdes även för mutbrott. Men spelfuskbrottet täpper ändå till en möjlig lucka i lagen.
- Samverkan mot matchfixning mellan staten, spelbranschen och idrottsrörelsen har gått trögt. En särskild utredare har nu lämnat flera förslag som syftar till stärkt informationsdelning mellan myndigheter, licenshavare och idrottsrörelsen. Statskontoret bedömer att detta förslag ger bättre förutsättningar för samverkan mot matchfixning.

Regeringen ville med omregleringen av spelmarknaden förbättra möjligheterna att motverka brottslighet vid spel om pengar. Spellagen skärpte därför straffen för olovlig spelverksamhet och för främjande av olovligt spel. För att stärka arbetet mot matchfixning infördes också en ny

brottsrubricering, spelfusk, och ett särskilt råd som ska främja samarbete mot matchfixning.

## 12.1 Olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel

Det är olagligt för spelföretag som inte har en svensk licens att rikta spel mot svenska konsumenter. Att ett spelföretags webbsida har information på svenska, eller att företaget erbjuder vinster, uttag och insättningar i svensk valuta är exempel på faktorer som kan innebära att spelföretaget anses rikta sig mot den svenska marknaden. Detta är en form av olovlig spelverksamhet.

Andra exempel på olovlig spelverksamhet är pyramidspel och illegala spelautomater. Men vi fokuserar i detta kapitel på olovlig spelverksamhet på internet, eftersom omregleringen i första hand handlar om att kanalisera onlinespel.

Det är också straffbart att främja olovligt spel, till exempel genom att marknadsföra eller tillhandahålla betallösningar för spelföretag som saknar svensk licens.

Det är Spelinspektionen som utövar tillsyn över reglerna som rör olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel. I samband med omregleringen fick myndigheten flera verktyg för denna tillsyn:

- verksamhetsförbud
- betalningsblockering
- varningsmeddelande.

### 12.1.1 Spelinspektionen har utfärdat totalt 31 verksamhetsförbud

Spelinspektionen kan med stöd av spellagen förbjuda spelföretag att tillhandahålla spel i Sverige. Genom sådana verksamhetsförbud meddelar myndigheten att de anser att ett spelföretag bedriver olovlig spelverksamhet i Sverige. Spelinspektionen har under perioden 2019–2021 utfärdat verksamhetsförbud mot totalt 31 spelföretag som riktar spel mot Sverige utan svensk licens.

## **Verksamhetsförbuden fungerar någorlunda väl mot spelföretag baserade i Europa**

Vi bedömer utifrån de samtal vi haft med Spelinspektionen att verksamhetsförbuden fungerar någorlunda väl när det gäller de spelföretag som är baserade i andra europeiska länder. Sju av de 31 företag som har fått verksamhetsförbud har genomfört åtgärder som innebär att Spelinspektionen inte längre anser att de riktar spel mot Sverige. De flesta av dessa sju företag är baserade på Malta. Enligt Spelinspektionen kan resultatet i dessa fall bero på att spelmyndigheten på Malta har agerat mot dessa företag, och att betaltjänstleverantörer inte vill associeras med spelföretag som är belagda med verksamhetsförbud i europeiska länder.

## **Spelföretagen på Curaçao rättar sig inte efter förbuden**

De 24 spelföretag som fortfarande har verksamhetsförbud i Sverige har i regel licens på Curaçao. I några av fallen har de moderbolag i europeiska länder, som Cypern. Att spelföretagen verkar från Curaçao kan enligt Spelinspektionen bero på att det är enkelt att få licens där, att skatten på spel är mycket låg och att det ställs få bolagsrättsliga krav.

Spelföretagen på Curaçao visar inte samma vilja att rätta sig efter Spelinspektionens verksamhetsförbud. Spelinspektionen uppskattar att de 24 spelföretagen tillsammans har närmare 200 spelsidor som berörs av besluten om verksamhetsförbud i Sverige.

Spelinspektionen har etablerat kontakt med spelmyndigheten på Curaçao, som uppger att den har informerat licenshavare på Curaçao om det svenska regelverket. Spelinspektionen kan inte bedöma om detta har haft framgång, men framhåller att några spelföretag har flyttat sin verksamhet från Curaçao till Malta. Spelinspektionen har också polisanmält de spelföretag som inte rättar sig efter verksamhetsförbuden. Men Polismyndigheten har i regel bedömt att det inte finns förutsättningar att klara upp brotten. Det beror bland annat på att det är svårt att identifiera de fysiska personer som driver företagen.

## **Spelföretagen som har förbud erbjuder framför allt onlinekasino**

De allra flesta av spelföretagen som har belagts med verksamhetsförbud erbjuder enligt Spelinspektionen onlinekasino. Även analysföretaget Copenhagen Economics har i en undersökning konstaterat att spelföretag utan svensk licens framför allt erbjuder onlinekasino till svenska

kunder.<sup>143</sup> En del av företagen erbjuder också vadhållning. Men det är bara ett företag som i första hand har inriktat sig på vadhållning. Tre av verksamhetsförbuden handlar om företag som via telefonförsäljning erbjuder prenumerationslotterier.

### **Flera spelföretag erbjuder kasinospel som till utseende och innehåll liknar de som finns hos företag med svensk licens**

Spelföretagen utan svensk licens erbjuder i många fall kasinospel som till sitt utseende och innehåll liknar de som finns hos företag med svensk licens. Flera av spelföretagen utan svensk licens har erbjudit spel från en etablerad underleverantör av kasinospel som även många spelföretag med svensk licens använder.<sup>144</sup> Det finns också enligt Spelinspektionen exempel på spelföretag som har verksamhetsförbud som har använt sig av betalningslösningar som är välkända för svenskar. När spelföretagen utan licens har samma spel och samma betalningslösningar som spelföretagen med licens blir tröskeln att spela på olicensierade spelsajter låg.

### **Det finns sannolikt ett mörkertal**

Det finns sannolikt ett antal spelföretag som inte har svensk licens som riktar sig mot Sverige som vi inte känner till – ett mörkertal. Det ligger i sakens natur att det är svårt att uppskatta sådana mörkertal. Men Spelinspektionen har efter omregleringen aktivt sökt efter spelföretag som riktar spel mot Sverige utan att ha en svensk licens, till exempel genom uppmaningar till spelbranschen och allmänheten att komma med tips. Spelinspektionen har bara fått in ett fåtal tips som rör nya spelföretag under 2021. Det kan vara ett tecken på att antalet spelföretag som aktivt riktar spel mot Sverige utan att ha en svensk licens är begränsat.

## **12.1.2 Spelinspektionen har inte blockerat betalningar**

Inför omregleringen förutsåg regeringen att det inte skulle räcka att kriminalisera och förbjuda olovlig spelverksamhet för att stänga ute aktörer som inte har en svensk licens. Spelinspektionen fick därför

---

<sup>143</sup> Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market.*

<sup>144</sup> Dagens Industri (2021). *Evolutions spel finns hos ett 30-tal svartlistade sajter i Sverige.* (Hämtad 2022-01-12).

möjlighet att blockera betalningar till och från spelföretag som inte har en svensk licens.

Den nuvarande möjligheten att blockera betalningar bygger på att Spelinspektionen kan ansöka till förvaltningsrätten om att ålägga betaltjänstleverantörer att blockera vissa elektroniska betalningar. Men Spelinspektionen har hittills inte använt sig av denna möjlighet.

I departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet* (Ds 2021:29) konstaterar utredaren att det i förarbetena till den nya spellagen inte framgår hur det är tänkt att spellagens bestämmelse om att blockera betalningar skulle fungera i praktiken. Utredaren påpekar också att systemet har blivit tungrovt när varje ärende ska prövas i domstol.<sup>145</sup> Även Spelinspektionen har pekat på detta.

### **Förslag om en ny modell för att blockera betalningar**

Eftersom den nuvarande modellen inte har fungerat i praktiken föreslår utredaren att spellagens nuvarande bestämmelser om att blockera betalningar ska upphävas. I stället ska förbudet mot att främja olovligt spel ligga till grund för att betaltjänstleverantörer ska blockera betalningar. För att detta ska fungera föreslår utredaren att Spelinspektionen ska underrätta betaltjänstleverantörerna om de verksamhetsförbud som myndigheten beslutar om. Betaltjänstleverantörerna ska samtidigt bli skyldiga att lämna ut vissa uppgifter till Spelinspektionen.

Statskontoret ser positivt på detta förslag. Vår utvärdering visar att Spelinspektionen har haft svårt att stoppa betalningar till och från spelföretag som inte har en svensk licens. Vi har i tidigare delrapporter bland annat pekat på uppgifterna om vilken betaltjänstleverantör som spelföretag som saknar svensk licens använder generellt är belagda med sekretess, vilket har gjort det svårt för Spelinspektionen. Den modell för att blockera betalningar som utredaren föreslår har därför bättre förutsättningar att bidra i arbetet mot spelande på olicensierade spelsajter.

---

<sup>145</sup> Ds 2021:29. *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*, s.89–91.

### 12.1.3 Ännu inga varningsmeddelanden på webbsidor som olovligen riktar spel mot Sverige

I och med omregleringen fick Spelinspektionen möjlighet att förelägga internetleverantörer att upprätta varningsmeddelanden på webbplatser som olovligen riktar spel mot Sverige. Spellicensutredningen, vars förslag ligger till grund för omregleringen, övervägde också att föreslå att det skulle bli möjligt att blockera tillgången till sådana webbplatser. Detta är möjligt i flera andra europeiska länder. Men utredningen bedömde att detta var en alltför ingripande åtgärd, som riskerar att leda till att annat material än det som är avsett också blir blockerat.<sup>146</sup>

Spelinspektionen har ännu i slutet på 2021 inte förelagt någon internetleverantör att upprätta varningsmeddelanden på webbplatser som riktar spel mot Sverige utan att de har en svensk licens. Ett skäl till detta är att Spelinspektionen måste kunna visa att det finns *särskilda skäl* för att använda detta verktyg. Ett sådant särskilt skäl kan vara att en aktör som inte har en licens i Sverige tillhandahåller spel på den svenska marknaden i en omfattning som inte är obetydlig. Men Spelinspektionen har svårt att avgöra hur mycket svenskarna spelar för hos enskilda spelföretag som saknar svensk licens. Spelinspektionen har också påpekat att det finns omkring 100 internetleverantörer i Sverige, och att det inte är resursmässigt motiverat för myndigheten att rikta förelägganden till samtliga att sätta upp sådana varningsmeddelanden.

**Många som spelar på olicensierade sajter är relativt vana spelare**  
Regeringen påpekade inför omregleringen att varningsmeddelanden är ett sätt att göra det tydligt för spelarna att de spelar hos ett spelföretag som inte har en svensk licens.<sup>147</sup> Men vi bedömer utifrån samtal med Spelinspektionen och andra aktörer på spelområdet att de flesta svenskar som spelar hos företag som saknar svensk licens är relativt vana spelare som ofta är medvetna om att de spelar utanför det svenska licenssystemet. Vi anser fortfarande att det vore bra om Spelinspektionen prövade att använda sig av varningsmeddelanden. Men vi bedömer att det är ett mindre viktigt verktyg mot olovlig spelverksamhet än att blockera

---

<sup>146</sup> SOU 2017:30. En omreglerad spelmarknad – Del 2, s. 142.

<sup>147</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 211.

betalningar och det föreslagna nya kravet på tillstånd för spelprogramvara (se avsnitt 12.1.6).

#### 12.1.4 Marknadsföring genom andra aktörer är viktigt för spelföretagen utan svensk licens

En viktig marknadsföringskanal för spelföretag som saknar svensk licens men som vill nå svenska kunder är så kallade affiliates. Nästan all marknadsföring av spelföretag som saknar svensk licens sker genom affiliates, enligt Spelinspektionen.<sup>148</sup> Den som till exempel gör en sökning på ”kasino utan licens” på en sökmotor får i dag dussintals träffar med jämförelsesajter som gör reklam för spelföretag som inte har en svensk licens. Många av dessa aktörer riktar sig också aktivt till personer som är avstängda från Spelpaus.se eller som söker efter bonusar.<sup>149</sup>

Under 2020 identifierade Spelinspektionen ungefär 30 aktiva sådana sidor som marknadsförde olicensierade spelföretag.<sup>150</sup> Dessa sidor drivs ofta från andra länder än Sverige och har ingen tydlig avsändare, vilket gör det svårt för Spelinspektionen att ingripa. Men om Sverige skulle införa ett uttryckligt förbud mot att främja spel på sajter som saknar licens, som regeringen har föreslagit i lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering*<sup>151</sup>, skulle det enligt Statskontoret ge Spelinspektionen ett tydligare mandat att arbeta mot denna typ av marknadsföring av olicensierat spel.

Spelinspektionen har också kunnat påvisa att det kan finnas kopplingar mellan affiliates som marknadsför spelföretag med respektive utan svensk licens (se även avsnitt 10.2.3).<sup>152</sup>

---

<sup>148</sup> Spelinspektionen (2020) *Kartläggning av affiliatesidor, icke licensierade spelbolag som riktar sig mot Sverige*, s. 3.

<sup>149</sup> Spelinspektionen (2020) *Kartläggning av affiliatesidor, icke licensierade spelbolag som riktar sig mot Sverige*, s. 9.

<sup>150</sup> Spelinspektionen (2020) *Kartläggning av affiliatesidor, icke licensierade spelbolag som riktar sig mot Sverige*, s. 10.

<sup>151</sup> Lagrådsremiss (2022). *En förstärkt spelreglering*.

<sup>152</sup> Spelinspektionen (2020). *Kartläggning av affiliatesidor, icke licensierade spelbolag som riktar sig mot Sverige*, s 6 och 11.

### 12.1.5 Begränsade skatteintäkter från spelvinster hos olicensierade spelföretag

Svenska spelares vinster från spel hos spelföretag som saknar svensk licens ska beskattas, i de fall spelföretaget riktar sig mot den svenska marknaden. Syftet med denna beskattning är att motverka olovlig spelverksamhet.

Men Skatteverket får inga kontrolluppgifter från de spelföretag som saknar svensk licens. Systemet bygger därför på att spelarna själva tar upp vinsterna i sina inkomstdeklarationer. Skatteverket har inga uppgifter om hur många personer som har lämnat uppgifter om spelvinster i sin inkomstdeklaration, eller hur stora skatteintäkterna är från vinster spelare gjort hos olicensierade spelföretag. Men myndigheten bedömer att det rör sig om ett litet antal personer och begränsade belopp.

Skatteverket har förklarat för Statskontoret att det i dag inte går att fastställa hur stor inkomstskatten från spel hos olicensierade spelföretag är. Det beror på att spelvinster från olicensierat spel redovisas tillsammans med andra kapitalinkomster som en privatperson har haft, till exempel ränteinkomster eller aktieutdelning. Spelvinsterna särredovisas inte på något sätt. Skatteverket arbetar för närvarande med att undersöka möjligheterna att hämta kontrollmaterial om olicensierat spel.

#### **Förslag om ökad samverkan mellan Skatteverket och Spelinspektionen**

I departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet* (Ds 2021:29) konstaterar utredaren att det är väldigt liten risk att spelare som inte betalar skatt på vinster från spelföretag som saknar svensk licens blir upptäckta. Utredaren föreslår därför att Skatteverket och Spelinspektionen ska samverka och dela information i större utsträckning. Statskontoret tycker att det är ett bra förslag. Men precis som utredningen påpekar är det svårt att bedöma om förslaget att myndigheterna ska samverka mer faktiskt gör det möjligt att identifiera spelare som inte deklarerat för sina spelvinster.



### 12.1.6 Regeringen har föreslagit att det ska krävas tillstånd för spelprogramvara

Regeringen har i lagrådsremissen *En förstärkt spelreglering* föreslagit att det ska införas ett krav i spellagen på tillstånd för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för vadållning online och kommersiellt onlinespel ska införas i spellagen. Vi har i tidigare delrapporter framhållit att detta skulle vara en värdefull åtgärd i arbetet mot olovlig spelverksamhet, som bör övervägas.<sup>153</sup> Vi bedömer att detta förslag, tillsammans med en ny modell för att blockera betalningar, skulle försvåra för spelföretag som riktar spel mot Sverige utan svensk licens.

### 12.1.7 Spelinspektionen för en dialog med andra tillsynsmyndigheter, men samarbetet är outvecklat

Även andra europeiska länder har problem med spelföretag som inte har en inhemska licens. Spelinspektionen har tecknat avsiktsförklaringar om att samarbeta med tillsynsmyndigheter i Nederländerna, Malta, Storbritannien och Gibraltar. I dessa avsiktsförklaringar betonar tillsynsmyndigheterna behovet av samarbete, i ljuset av att spelmarknaden blir allt mer global. Spelinspektionen deltar också i flera internationella forum, som Gaming Regulators European Forum (Gref). Det internationella samarbetet mot olicensierat spel är dock fortfarande förhållandevis outvecklat, enligt Spelinspektionen.

## 12.2 Matchfixning

Matchfixning innebär att någon manipulerar resultat av en match, tävling eller turnering för att ge sig själva eller andra ekonomisk vinning. Den som manipulerar försöker få idrottare, tränare, ledare, domare eller andra deltagare att påverka utgången i en tävling eller enstaka händelser i tävlingen. Matchfixning är i många fall en del av en organiserad och

---

<sup>153</sup> Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen* (2020:8), s. 20.

internationellt förgrenad brottslighet. Men det kan också uppkomma mer spontant bland personer inom eller nära idrotten.<sup>154</sup>

### 12.2.1 Det nya spelfuskbrottet har hittills haft liten betydelse

I samband med omregleringen av spelmarknaden 2019 infördes en ny brottsrubricering för att på ett mer effektivt sätt kunna bekämpa matchfixning. Det nya brottet *spelfusk* innebär att det är ett brott att på ett otillåtet sätt påverka utgången av ett spel som omfattas av svensk licens.

Före omregleringen fanns det ingen särskild lagstiftning som tog sikte på matchfixning. Rättsväsendet har använt sig av lagstiftningen mot mutbrott för att komma åt fall av matchfixning. Syftet med den nya brottsrubriceringen är att göra det lättare att utreda, åtala och fälla personer för matchfixning.

Men hittills har spelfuskbrottet haft liten betydelse för att fälla personer. I december 2021 dömdes för första gången fyra personer i hovrätten för spelfusk.<sup>155</sup> Men dessa personer dömdes även för mutbrott, vilket är brott som i princip har samma straffskalor. Det gör att spelfuskbrottet i sammanhanget spelade liten roll. Åklagarmyndigheten framhåller att det även framöver är rimligt att förvänta sig att få bli fällda för spelfusk där personerna inte också är åtalade för andra brott, som mutbrott.

#### **Spelfuskbrottet fyller ändå en funktion**

Statskontoret bedömer ändå att den nya brottsrubriceringen spelfusk av flera skäl fyller en funktion. Dels har spelfuskbrottet täppt till en potentiell lucka i lagstiftningen. Dels har det bidragit till att rättsväsendet i högre grad ser matchfixning som ett eget brott och ett problem i sig, snarare än som en del av något annat, till exempel mutbrott. Spelfuskbrottet kan också ha en förebyggande effekt inom idrotten, enligt Svenska Fotbollförbundet.

---

<sup>154</sup> Brottsförebyggande rådet (2015). *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad* (2015:18), s. 26–35.

<sup>155</sup> Hovrätten över Skåne och Blekinge. Dom 2021-12-15 i mål B 2486–21.

## 12.2.2 Antalet misstänkta matcher har minskat

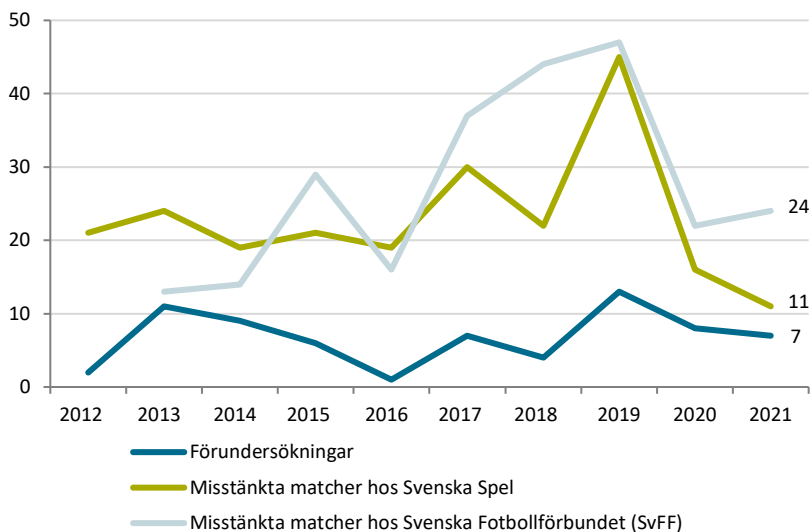
Vi har vi våra delrapporter följt matchfixningen med hjälp av tre huvudsakliga datakällor:

- antalet förundersökningar
- antalet misstänkta matcher hos Svenska Spel
- antalet misstänkta matcher hos Svenska Fotbollförbundet (SvFF).

Det innebär att vi har använt data från rättsväsendet, spelbranschen, och idrottsrörelsen, som är de tre huvudsakliga aktörerna i arbetet mot matchfixning (figur 20).

- **Polismyndigheten** har inlett sju förundersökningar om misstänkt matchfixning under 2021. Tre av dem gäller spelfusk och fyra mutbrott med koppling till matchfixning.
- **Svenska Spel** har under 2021 haft misstanke om matchfixning i elva matcher. Svenska Spel har stoppat pågående vadhållning i två av dessa matcher.
- **Svenska Fotbollförbundet** har haft misstankar om matchfixning i 24 matcher under 2021. I sex av dessa fall rör det sig om en starkare grad av misstanke, där SvFF bedömer att det är sannolikt att matcherna har varit manipulerade.

**Figur 20. Förundersökningar och misstänkta matcher 2012–2021 (antal)**



Källa: Polismyndigheten, AB Svenska Spel och Svenska Fotbollförbundet.

Kommentar: Förundersökningar är de förundersökningar som har initierats hos Polismyndigheten. Varje ärende kan gälla flera matcher och kan gälla spelfusk, mutbrott, eller annat matchfixningsrelaterat brott. Misstänkta matcher hos Svenska Spel är matcher som företaget har stoppat spel på tillfälligt eller helt på grund av misstankar om matchfixning. Misstänkta matcher hos Svenska Fotbollförbundet är fotbollsmatcher där förbundet misstänker matchfixning, och har bedömt att det finns anledning att starta en utredning.

### **Pandemin och Spelinspektionens föreskrifter kan ha påverkat antalet misstänkta matcher**

Antalet fall av misstänkt matchfixning har under 2020 och 2021 minskat både när det gäller SvFF och Svenska Spel, såväl jämfört med 2019 som med åren före omregleringen. Att antalet misstänkta matcher har minskat beror troligen till viss del på pandemin, eftersom många matcher och tävlingar flyttades eller ställdes in under framför allt 2020.

Spelinspektionens föreskrifter om matchfixning har sannolikt påverkat antalet matcher SvFF misstänkte var fixade under 2021. Dessa föreskrifter trädde i kraft 1 januari 2021 och begränsar spelutbudet. Det är till exempel inte längre tillåtet att erbjuda spel på regelbrott (som gula kort i fotboll) eller på lägre serier i svensk fotboll. Under 2017 till 2020 rörde totalt 44 misstänkta matcher serier som det inte längre är tillåtet att erbjuda spel på.

Antalet matcher Svenska Spel misstänkt varit fixade har inte påverkats på samma sätt av de nya föreskrifterna. Svenska Spel hade redan begränsat sitt spelutbud på flera av de företeelser och serier som föreskrifterna tar sikte på. Men både Svenska Spel och SvFF bedömer att föreskrifterna i viss utsträckning har minskat antalet fixade matcher i Sverige. Spelinspektionen planerar att under 2022 se över om föreskrifterna bör täcka fler moment och sporter.

Att antalet misstänkta matcher har minskat under 2020 och 2021 kan också till viss del bero på att många spelföretag har valt att inte erbjuda spel på vissa lag, där det tidigare har funnits misstankar om matchfixning. Svenska Spel uteslöt två fotbollslag från spel vid säsongstarten 2021 och ytterligare fyra under säsongen. Idrottens förebyggande arbete och den mediala uppmärksamheten kring matchfixning är ytterligare tänkbara faktorer som påverkar antalet misstänka matcher.

### **Det finns sannolikt ett mörkertal**

Det finns sannolikt ett mörkertal när det gäller antalet fixade matcher och tävlingar. Flera personer inom berörda myndigheter som Spelinspektionen och Polismyndigheten, samt inom spelbranschen och idrottsrörelsen, som vi har pratat med i vår utvärdering, bedömer att mörkertalet är stort. En anledning till att det sannolikt finns ett stort mörkertal är att ingen aktör har en samlad bild i arbetet med att motverka matchfixning.

Fotbollen framstår som den sport som är mest utsatt för matchfixning. Fotbollen är också den idrott som arbetar mest systematiskt med att övervaka matchfixning. Vi uppfattar även att SvFF är mest optimistiska bland dem vi pratat med när det gäller mörkertalet. De menar att det finns fler fall av matchfixning i fotboll än i andra sporter, men att det inte är säkert att mörkertalet inom fotbollen längre är så stort som det har varit.

### **12.2.3 Matchfixningsrådet samlar myndigheter, spelbranschen och idrottsrörelsen**

I spelförordningen anger regeringen att det ska finnas ett särskilt råd mot matchfixning vid Spelinspektionen. I detta råd finns berörda myndigheter, spelbranschen och idrottsrörelsen samlade. Rådet ersatte den informella nationella plattform som före omregleringen var ett forum för att diskutera matchfixningsfrågor, under ledning av Riksidrottsförbundet.

Vi har i tidigare delrapporter pekat på att arbetat i matchfixningsrådet den första tiden har gått trögt. Flera av deltagarna i rådet hade hoppats på att rådet skulle ha en mer operativ funktion och att Spelinspektionen skulle ha en mer drivande roll än de har tagit. Men vi bedömer arbetat i rådet har fungerat bättre under senare delen av 2020 och under 2021. Spelinspektionen har under 2021 inlett ett arbete med att konkretisera rådets arbete med fokus på att öka rådets effektivitet. De vi intervjuat på myndigheter, branschföreträdare och idrottsorganisationer som deltar i rådet säger att många av deltagarna ser en positiv utveckling, där Spelinspektionen har blivit mer aktiv, och där rådet tydligare blivit ett forum för att samverka på strategisk nivå.

Med samverkan på strategisk nivå menar vi att de inblandade aktörerna delar information på övergripande nivå. Det kan handla om att skapa en gemensam lägesbild av utveckling av matchfixning i Sverige och att hålla varandra informerade om vad som pågår inom respektive organisation.

### **Möjligheterna att dela information behöver bli bättre**

Men det räcker inte att samverka på strategisk nivå för att arbetet mot matchfixning ska bli effektivt. Parterna behöver också samverka operativt, i den meningen att polisen, spelföretagen och idrottsrörelsen behöver dela information i konkreta fall. Det är fullt tänkbart att dessa aktörer var för sig får indikationer på försök till matchfixning, men att det först är när de delar informationen med varandra som misstankarna blir skarpa och går att agera på. Vi även pekat på de brister som finns i möjligheterna att dela information kring matchfixning i tidigare delrapporter.

Statskontoret ser därför positivt på de förslag som finns om arbetet mot matchfixning i departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*. Flera av förslagen syftar till att underlätta för myndigheterna, spelbranschen och idrottsrörelsen att dela information.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Ds 2021:29. *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*, s.89–91.

## 12.2.4 Polisen och Spelinspektionen kan utveckla sitt arbete i matchfixningsfrågor

Spelinspektionen och Polismyndigheten är myndigheter med viktiga roller i arbetet mot matchfixning. Vi bedömer att båda myndigheterna kan utveckla sitt arbete i matchfixningsfrågor.

Inom Polismyndigheten ansvarar den Nationella operativa avdelningen (NOA) för matchfixning som innehåller mutor. Men spelfuskbrottet i sig ligger på regional nivå. Mycket av kunskapen om matchfixningsfrågor har funnits i en grupp i region Stockholm. Denna grupp (Aktionsgruppen mot idrottsrelaterad brottslighet, AGI) har arbetat nära idrottsrörelsen, och har stöttat arbetet mot matchfixning i hela Sverige. Vi uppfattar att AGI:s arbete har varit mycket uppskattat i idrottsrörelsen. Men ansvarsfördelningen mellan NOA och AGI har också varit otydlig för andra myndigheter, idrottsrörelsen och spelbranschen.

Polismyndigheten pausade AGI:s arbete på obestämd tid under hösten 2021, för att fokusera på gängkriminaliteten. Statskontoret bedömer att Polismyndigheten nu behöver göra det tydligt både internt och externt hur det egna arbetet ska vara organiserat när det gäller arbetet mot matchfixning. Myndigheten behöver också bygga upp kunskap och arbetssätt internt kring matchfixningsfrågor.

Även Spelinspektionen kan utveckla sitt arbete. I departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet* föreslår utredaren att Spelinspektionen får i uppgift att skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning. Detta skulle innebära att Spelinspektionens får en tydligare operativ funktion i matchfixningsarbetet. Vi ser positivt på detta förslag, som skulle innebära att Spelinspektionen behöver utveckla den egna organisationen för att vara mer av ett nav för att dela information.





## 13 Den personliga integriteten

### **Statskontorets slutsatser**

- Spelföretagens behandling av personuppgifter är mer omfattande efter omregleringen, bland annat till följd av de krav som följer av omsorgsplikten i spellagen.
- För att ta de sociala och hälsomässiga hänsyn som omsorgsplikten kräver, behöver spelföretagen behandla uppgifter om spelarnas ekonomi och hälsa. Men spelregleringen ger i dag inte något tydligt stöd för att spelföretagen ska kunna göra detta. Det medför en risk för att spelföretagen bryter mot antingen omsorgsplikten eller regleringen av personuppgiftsbehandling.
- Spellagen innehåller endast en övergripande reglering av spelföretagens personuppgiftsbehandling. Regeringen förutsåg inför omregleringen att det skulle behövas en närmare reglering genom föreskrifter på lägre nivå. Men regeringen har ännu inte gett någon myndighet befogenhet att utfärda föreskrifter om hur spelföretagen får behandla personuppgifter.
- Det finns spelföretag som gör ett mycket stort antal kontroller av om deras kunder är avstängda från spel genom Spelpaus.se. Det kan vara en indikation på att de använder Spelpaus.se på ett felaktigt sätt.

Både spelföretagen och Spelinspektionen behöver behandla personuppgifter för att fullgöra sina uppgifter och skyldigheter enligt spellagen. Det krävs bland annat för spelföretagens arbete med att motverka överdrivet spelande (omsorgsplikten) och för att spelare ska kunna stänga

av sig från allt spel (Spelpaus.se). Regeringen har påpekat att skyddet av personuppgifter är av stor betydelse för enskildas integritet.<sup>157</sup>

## 13.1 Spelföretagens behandling av personuppgifter

Många spelföretag uppger att deras behandling av personuppgifter har blivit mer omfattande efter omregleringen.<sup>158</sup> Det är bland annat en konsekvens av att spelföretagen måste ha god kännedom om sina kunder för att uppfylla det spelansvar som de har enligt spellagen. De måste även behandla personuppgifter för att leva upp till reglerna om penningtvätt, men det är inte en del av omregleringen eller Statskontorets uppdrag.

Vi uppfattar utifrån samtal med Spelinspektionen och spelbranschen att det finns spelföretag som i dag på olika sätt aktivt söker efter information om sina spelare. Det kan till exempel handla om att söka information om spelarnas inkomster, tillgångar och levnadsvanor. Sådan information kan bidra till en god kundkännedom.

Spelföretagen får behandla uppgifter om spelarnas ekonomi enligt regelverket mot penningtvätt.<sup>159</sup> Spelinspektionen uppger också att det finns spelföretag som hämtar in viss information om sina kunder utifrån avtal som kunderna samtyckt till. Men i de fall spelföretagen behandlar personuppgifter för att motverka överdrivet spelande bör behandlingen av personuppgifter styras av spelregleringen, eftersom omsorgsplikten är en skyldighet som finns i spellagen.

### 13.1.1 Spellagen reglerar inte behandlingen av uppgifter om ekonomi och hälsa

I spellagen finns det i dag sju ändamål som gör det tillåtet för spelföretagen att behandla personuppgifter. Spelföretagen får bland annat behandla personuppgifter för att kontrollera en spelares identitet, ålder och

---

<sup>157</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 174.

<sup>158</sup> Se Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen* (2021:5), s. 114.

<sup>159</sup> Spelinspektionen (2021). *Vägledning för arbete mot penningtvätt*.

avvikande spelmonster.<sup>160</sup> Men för att spelföretagen ska kunna motverka överdrivet spelande och leva upp till omsorgsplikten i spellagen så behöver de kunna behandla uppgifter om spelarnas ekonomi och ta hänsyn till hur kunderna mår. Det finns inget stöd i spellagen i dag för spelföretagen att göra det. Det påpekar även Spelinspektionen i ett förslag som de lämnat till regeringen om att ändra spellagen.<sup>161</sup>

Spelföretagen kan få information om en spelares ekonomi från spelaren själv. Det kan till exempel handla om att kunderna berättar för spelföretagen att de spelar för lånade pengar eller inte har råd med mat eller hyra. Det är enligt Spelinspektionen tecken på överdrivet spelande och på att spelföretaget kan behöva genomföra åtgärder för att ta sitt spelansvar.<sup>162</sup>

Myndigheten lyfter också fram att spelföretagen kan behöva ta emot och dokumentera uppgifter som handlar om hur spelarna mår till följd av sitt spelande. Det kan vara viktig information för att bedöma hur spelföretaget ska agera gentemot spelaren.

Spelinspektionen påpekar att det finns en risk att licenshavarna i dag hamnar i en situation där de riskerar att bryta mot antingen regleringen av spelansvaret eller regleringen av personuppgiftsbehandling.<sup>163</sup> Statskontoret håller med om denna bedömning, och ser positivt på Spelinspektionens förslag till att ändra spellagen.

### 13.1.2 Det saknas fortfarande en närmare reglering av spelföretagens personuppgiftsbehandling

Spelinspektionens förslag till att ändra spellagen innebär att spelföretagen skulle få behandla personuppgifter för fler ändamål. Men det kan samtidigt finnas behov av att göra reglerna mer detaljerade för att göra det tydligt vad spelföretagen får och inte får göra. Spellagen är en ramlag som innehåller övergripande regler för hur spelföretagen får behandla personuppgifter. Regeringen framhöll inför omregleringen att en mer

---

<sup>160</sup> 17 kap 5 § spellagen (2018:1138).

<sup>161</sup> Spelinspektionen (2021). *Förslag om ändring i spellagen (2018:1138)*.

<sup>162</sup> *Ibid.*

detaljerad reglering av behandlingen av personuppgifter skulle få ske i föreskrifter på en lägre nivå. Dessa föreskrifter skulle kunna innehålla en närmare reglering om begränsningen av ändamålen för att behandla personuppgifter, och om vilka uppgifter de skulle få behandla.<sup>164</sup> Men regeringen har i nuläget inte gett någon myndighet befogenhet att utfärda sådana föreskrifter.

Regeringen har i spelförordningen reglerat spelföretagens och Spelinspektionens behandling av personuppgifter i samband med självavstängning genom Spelpaus.se. Men regeringen har inte på motsvarande sätt reglerat spelföretagens behandling av personuppgifter för andra syften än självavstängning. Regeringen har också meddelat att den planerar att genomföra en fördjupad analys av vilka konsekvenser behandlingen av personuppgifter i samband med spel kan få för den enskildes personliga integritet.<sup>165</sup> Vi konstaterar att regeringen ännu inte har genomfört en sådan analys.

## 13.2 Personuppgiftsbehandling i anslutning till Spelpaus.se

Det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se gör det möjligt att stänga av sig själv från spel. Den som stänger av sig behöver ange personnummer. Varje gång en spelare registrerar sig, loggar in på en spelsajt med licens, eller spelar hos ett spelombud, så kontrollerar spelföretagen spelarens personnummer mot Spelpaus.se.

Registret innebär därmed en omfattande centraliserad registrering av svenskarnas spelvanor, för att skydda dem som vill begränsa sitt spelande. Registret innehåller information om vid vilken tidpunkt varje enskild spelare loggar in hos ett spelföretag. Vissa spelformer är dock undantagna, som fysiska skraplotter.

Den som är avstängd genom registret får enligt spellagen varken spela eller ta emot direktreklam. Därför kontrollerar spelföretagen i Spelpaus.se även om den enskilda kunden kan ta emot marknadsföring.

---

<sup>164</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 180.

<sup>165</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 175.

Spelpaus.se innebär att både spelföretagen och Spelinspektionen, som förvaltar Spelpaus.se, behöver behandla personuppgifter (personnummer). Regeringen har bedömt att detta är motiverat utifrån de fördelar som finns med att personer med spelproblem eller som riskerar att få spelproblem kan stänga av sig.<sup>166</sup> Vi håller med om denna bedömning, men ser det som angeläget att säkerställa att självavstängningsregistret används på det sätt som det är avsett.

Statskontoret har tidigare lyft fram att en del spelföretag gör ett mycket stort antal kontroller mot Spelpaus.se i förhållande till hur många kunder de har. Det kan enligt Spelinspektionen tyda på att spelföretagen använder informationen från Spelpaus.se även för andra syften än vad som är avsett. Spelinspektionen har också under 2021 sett tecken på att enskilda företag gör orimligt många förfrågningar mot Spelpaus.se. Spelinspektionen har tagit upp dessa indikationer med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), som har tillsynsansvar för personuppgiftsbehandling.

Även Statskontoret har påpekat att IMY bör ta ställning till om myndigheten behöver inleda tillsyn av hur spelföretagen behandlar personuppgifter.<sup>167</sup> Hittills har IMY inte inlett någon sådan tillsyn.

---

<sup>166</sup> Proposition 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 178–182.

<sup>167</sup> Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen* (2021:5), s. 25.



## 14 Kostnader för statliga myndigheter

### Statskontorets slutsatser

- Statliga myndigheters kostnader för uppgifter och uppdrag de har som rör spelmarknaden var totalt 87 miljoner kronor 2021. Det är 20 miljoner mer än 2018. De ökade kostnaderna beror i huvudsak på att Spelinspektionen har fått nya och utökade uppgifter efter omregleringen, bland annat för att utfärda licenser och med tillsyn.
- Myndigheternas totala kostnader har varit stabila efter omregleringen. Under 2019, 2020 och 2021 har de legat på 85–90 miljoner kronor.
- Spelinspektionens kostnader var 2021 runt 75 miljoner kronor. Det är nästan 90 procent av de statliga myndigheternas totala kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden.

Omregleringen av spelmarknaden medförde att flera statliga myndigheter fick nya eller utökade uppgifter och uppdrag på spelmarknaden. Vi har utvärderat detta genom att följa hur kostnaderna förändrats för de myndigheter som, direkt eller indirekt, har uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden.

### 14.1 Kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden

De statliga myndigheterna har olika roller och funktioner på spelmarknaden. Spelinspektionen är den mest centrala myndigheten som bland annat prövar licensansökningar och utövar tillsyn över spelmarknaden. Även Konsumentverket har tillsynsuppgifter när det gäller marknadsföringen av spel. Ytterligare exempel är Folkhälsomyndigheten som

verkar för att förebygga spelproblem och följa utvecklingen på spelområdet, bland annat genom befolkningsstudien Swelogs, och Skatteverket som hanterar den nya spelskatten.

### 14.1.1 Myndigheternas kostnader har ökat med 20 miljoner kronor efter omregleringen

Statskontoret uppskattar att de statliga myndigheternas totala kostnader för de uppgifter och uppdrag de har som rör spelmarknaden var 87 miljoner kronor 2021 (tabell 9). Det är cirka 20 miljoner kronor mer än 2018, som var det sista året innan omregleringen.

**Tabell 9. Uppskattning av statliga myndigheters kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden 2018–2021 (kronor)**

Myndighet	2018	2019	2020	2021
Brottsförebygg. rådet	i.u.	i.u.	0	0
Domstolsverket	i.u.	0	i.u.	10 000
Folkhälsomyndigheten	i.u.	2 000 000	500 000	5 000 000
Konkurrensverket	i.u.	2 340 000	60 000	40 000
Konsumentverket	i.u.	1 460 000	1 000 000	1 000 000
Kriminalvården	i.u.	1 500 000	1 000 000	1 400 000
Kronofogdemyndigheten	i.u.	0	0	0
Polismyndigheten	i.u.	0	i.u.	i.u.
Skatteverket	i.u.	1 300 000	1 800 000	1 800 000
Socialstyrelsen	i.u.	0	0	0
Spelinspektionen	i.u.	70 000 000	78 475 000	74 200 000
Spelmarknadsutredningen	i.u.	2 150 000	2 244 000	
Statskontoret	i.u.	3 470 000	3 073 000	3 036 000
Åklagarmyndigheten	i.u.	400 000	600 000	600 000
<b>Totalt (avrundat)</b>	<b>67 000 000</b>	<b>84 600 000</b>	<b>88 800 000</b>	<b>87 100 000</b>

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

Kommentar: Uppgifterna bygger på myndigheternas egna uppskattningar. I.u. innebär att det inte finns någon uppgift om kostnaden. Flera av myndigheterna har påpekat att det är svårt att uppskatta kostnaderna specifikt för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden. Det gäller inte minst de rättsvårdande myndigheterna. Uppgifterna för enskilda myndigheter ett enskilt år bör därför tolkas försiktigt. Statskontoret bedömer ändå att uppgifterna över myndigheternas totala årliga kostnader, liksom uppgifterna för Spelinspektionen, väl speglar kostnadsutvecklingen. För 2018 har Statskontoret tidigare gjort en bedömning av de totala kostnaderna,



utifrån uppskattningar från myndigheterna om hur mycket deras kostnader ökade mellan 2018 och 2021. Därför redovisar vi inga uppgifter över kostnaderna hos de enskilda myndigheterna 2018.

Myndigheternas totala kostnader ökade med 18 miljoner kronor 2019 till ungefär 85 miljoner kronor. Det var det första året med den nya spelregleringen. Vi konstaterar att kostnaderna därefter har legat i intervallet 85–90 miljoner kronor per år.

Spelinspektionen står för den övervägande delen av de statliga myndigheternas kostnader, på samma sätt som dåvarande Lotteriinspektionen gjorde före omregleringen. Spelinspektionens kostnader var drygt 74 miljoner kronor 2021, vilket motsvarar nästan 90 procent av myndigheternas totala kostnader detta år.

Även Folkhälsomyndigheten har haft stora kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden. Det handlar framför allt om kostnader för att genomföra befolkningsundersökningen *Swelogs* som myndigheten genomförde 2018 och 2021.

### **Kostnadsökningen är huvudsakligen en följd av själva omregleringen**

Vi bedömer att de ökade kostnaderna på 20 miljoner kronor för statliga myndigheter efter omregleringen huvudsakligen är en direkt följd av omregleringen. De ökade kostnaderna beror på att framför allt Spelinspektionen har fått nya och utökade uppgifter efter omregleringen. Exempel på det är att Spelinspektionen i samband med omregleringen övertog den tidigare tillståndsgivningen på spelmarknaden från regeringen, länsstyrelser och kommuner och fick ett utökat ansvar att utöva tillsyn över spelmarknaden. Myndigheten beskriver att de efter omregleringen har en mer omfattande verksamhet och att de har rekryterat många nya medarbetare. Spelinspektionen hade 2021 ungefär 20 fler anställda än 2017. Detta medför även ökade kostnader för till exempel lokaler och it-relaterad verksamhet och utrustning.

### **Kostnadsökningen är rimlig och förväntad**

Att de statliga myndigheternas kostnader har ökat med 20 miljoner kronor efter omregleringen är enligt Statskontoret rimligt och förväntat. Vi konstaterar också att kostnaderna är små sett i relation till att den reglerade

spelmarknaden omsätter 26 miljarder kronor och att statens intäkter från spel är 6 miljarder kronor.

Det är också viktigt att lyfta fram att omregleringen har inneburit en tydligt ökad ambition i flera avseenden när det gäller spelmarknaden, som i sig ökar kostnaderna. Den nya spelregleringen innehåller till exempel skärpta krav när det gäller konsumentskyddet. Detta har lett till ökade kostnader för framför allt Spelinspektionen, exempelvis för att utöva tillsyn och för att ta fram föreskrifter. I samband med omregleringen övertog myndigheten också uppgifter från regeringen, länsstyrelser och kommuner.

### **Ökade intäkter från avgifter efter omregleringen**

Att myndigheternas kostnader har ökat med 20 miljoner kronor efter omregleringen betyder inte att statens kostnader när det gäller anslag till myndigheterna har ökat i samma utsträckning. Även intäkterna från avgifter som spelföretagen betalar har ökat efter omregleringen.

Det är bara Spelinspektionen som har sådana intäkter. Myndigheten får enligt spellagen ta ut avgifter från spelföretagen bland annat i ärenden som gäller licenser och tillsyn. Tillsynsavgiften ska sättas så att intäkterna från den täcker alla kostnader myndigheten har för tillsynsverksamheten. Regeringen beslutar om hur stor avgiften för att ansöka om en licens ska vara. Spelinspektionens totala intäkter från avgifter var 2021 drygt 74 miljoner kronor, vilket kan jämföras med ungefär 30 miljoner kronor 2017. Vi i anser att det här är mer relevant att jämföra med 2017 för att få en bild av hur intäkterna från avgifter förändrats till följd av omregleringen. År 2018 ökade intäkterna dramatiskt jämfört med 2017, till följd av att ett stort antal spelföretag ansökte om licens inför den kommande omregleringen.

Anslagen till Spelinspektionen var ungefär 76 miljoner kronor 2021 och 2020 och 74 miljoner 2019. Anslagen till dåvarande Lotteriinspektion var 72 miljoner kronor 2018. Även Folkhälsomyndigheten har fått höjda

anslag. Dels för att genomföra Swelogs, dels för förebyggande insatser mot spelproblem.<sup>168</sup>

### **Kostnader för Spelmarknadsutredningen och Statskontorets utvärdering**

Staten har också haft kostnader för Spelmarknadsutredningen och Statskontorets utvärdering. Spelmarknadsutredningen kostade totalt 4,4 miljoner kronor under de två år den pågick (tabell 9). Statskontorets utvärdering av omregleringen under perioden 2018–2022 har kostat totalt 11 miljoner kronor. Kostnaderna för Spelmarknadsutredningen och Statskontoret består huvudsakligen av lönekostnader.

Vid sidan av detta har även Regeringskansliet haft vissa kostnader för utredningsarbete kopplat till spelmarknaden, till exempel utredningen som lämnade departementspromemorian *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*. Regeringskansliets interna kostnader ingår inte i våra uppgifter över de statliga myndigheternas kostnader. Vi har inte heller inkluderat kostnaderna för Spellicensutredningen som utredde och lämnade förslag om den nya spelregleringen. Utredningen arbetade under 2015-2017.

#### **14.1.2 Omregleringen bidrog till ökade kostnader redan innan den trädde i kraft**

Som vi beskrivit ökade de statliga myndigheternas kostnader med 18 miljoner kronor 2019, det första året efter omregleringen, jämfört med 2018. För några av myndigheterna (framför allt Spelinspektionen) ökade kostnaderna redan 2018 som en följd av den kommande omregleringen. Kostnaderna på grund av omregleringen ökade alltså redan innan reformen trädde i kraft. Vi har tidigare bedömt att dessa merkostnader 2018 var totalt 22 miljoner.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Anslaget till Folkhälsomyndigheten 2021 uppgick till 16 miljoner kronor, varav 11 miljoner avsåg Swelogs och 5 miljoner avsåg insatser för att förebygga spelproblem.

<sup>169</sup> Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6), s. 49.

### 14.1.3 Kostnaderna för de statliga myndigheterna bedöms inte öka avsevärt under 2022

Ingen av de statliga myndigheterna som besvarat vår enkät bedömer att deras kostnader för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden kommer att öka avsevärt under 2022 jämfört med 2021, det vill säga med mer än 20 procent. Men två av myndigheterna har inte tagit ställning till frågan eftersom de bedömer att det är svårt att uppskatta kostnadsutvecklingen framöver.

## 14.2 Myndigheternas kostnader i förhållande till samhällets totala kostnader för spel

Vid sidan av de kostnader vi beskrivit i detta kapitel har flera statliga myndigheter kostnader som beror på spel om pengar, men som är svåra att mäta. Det handlar framför allt om kostnader som uppstår till följd av spelproblem. Till exempel begår en del personer med spelproblem brott, som förskingring och stöld, för att finansiera sitt spelande. Det orsakar kostnader för rättsvårdande myndigheter. Personer med spelproblem kan också hamna i ekonomiska problem som i förlängningen leder till kostnader för Kronofogdemyndigheten.

Spelproblem leder också till andra samhällsekonomiska kostnader, som är betydligt större än de direkta kostnader som statliga myndigheter har. Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonomi har uppskattat att samhällets kostnader för spelproblem 2018 uppgick till 14,4 miljarder kronor. Detta inkluderar till exempel kostnader för vård och sjukfrånvaro, men också immateriella kostnader som försämrad livskvalitet.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> IHE (2020). *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige*.

# Referenser

- ATG (2021). *Remissyttrande över förslag i betänkande SOU 2020:64.*
- ATG (2021). *Bokslutskommuniké 2020.*
- ATG (2022). *Bokslutskommuniké 2021.*
- Binde, P (2018). *Vad vi vet och inte vet om spelkonsumtion, marknadsföring och spelbeteende i Sverige: En kunskapsöversikt.*
- Brottsförebyggande rådet (2015). *Matchfixning. Manipulation av matcher och spelmarknad.* Rapport 2015:18.
- CAN (2021). *Bilden av spel – en innehållsanalys av speloperatörers verksamhet i sociala medier 2017–2020.* Fokusrapport 12.
- Claesdotter-Knutsson, E & Håkansson, A (2021). *Changes in self-reported web-based gambling activity during the COVID-19 pandemic: Cross-sectional study.*
- Copenhagen Economics (2020). *The degree of channelization on the Swedish online gambling market.*
- Dagens Industri (2021). *Evolutions spel finns hos ett 30-tal svartlistade sajter i Sverige.* (2022-01-12).
- Ds 2021:29. *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet.*
- Folkhälsomyndigheten (2019). *Leder spelreklam till spelproblem? Förebygg Spelproblem – Kunskapsstöd.*
- Folkhälsomyndigheten (2020). *Kunskapsstöd för att förebygga spelproblem. Spel om pengar är en folkhälsofråga.*
- Folkhälsomyndigheten (2021). *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19. Återrapportering av ett regeringsuppdrag.*

- Folkhälsomyndigheten (2021). *Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor*.
- Forsström, D. & Samuelsson, E. (2020). *Utbud av stöd och behandling för spelproblem. Uppföljning av förtydligt ansvar i lagstiftningen*.
- Håkansson m.fl. (2018). *Primary and Secondary Diagnoses of Gambling Disorder and Psychiatric Comorbidity in the Swedish Health Care System – A Nationwide Register Study*.
- Håkansson, A & Widinghoff, C (2020). *Over-Indebtedness and Problem Gambling in a General Population Sample of Online Gamblers*.
- Håkansson, A & Henzel, V (2020). *Who chooses to enroll in a new national gambling self-exclusion system? A general population survey in Sweden*.
- Håkansson, A & Widinghoff, C. (2021). *Changes of gambling patterns during COVID-19 in Sweden, and potential for preventive policy changes. A second look nine months into the pandemic*.
- Håkansson m.fl. (2021). *Effects on a national preventive intervention against potential COVID-19-related gambling problems. A self-report survey in online gamblers*.
- Håkansson, A & Åkesson, G (2022). *Multi-operator self-exclusion is a viable harm reduction option for problem gamblers, but many self-excluders relapse despite self-exclusion on a predominantly online gambling market. JMIR Preprints #37837. (2022-03-14)*.
- IHE (2020). *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige*.
- IRM (2022). *Marknadsföring av spel under åren 2017–2021 - En studie av marknadsföringen av spel före och efter omregleringen av spelmarknaden*.
- 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*.

- Kindred (2022). *Our journey towards zero*. Kindred Group plc - Our journey towards zero. (2022-03-04.)
- Konsumentverket (2019). *Granskning av marknadsföring på spelområdet*.
- Konsumentverket och Spelinspektionen (2019). *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket*.
- Konsumentverket (2020). *Konsumentverket granskar spelreklam*. Konsumentverket granskar spelreklam | Konsumentverket (2021-12-06).
- Kronofogdemyndigheten (2020). *Skulder hos kronofogden och spel om pengar: Enkät och intervjustudie*.
- Konsumentverket. (2021). *Konsument på kredit. En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldssättning*. Rapport 2021:1.
- Kulturutskottet (2018). *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid* (bet. 2018/19:KrU1).
- Nationellt skuldregister. *Vi säger jag till skuldregister*. Nationellt skuldregister - Effektivaste verktyget mot överskuldssättning (jatillnationelltkreditregister.nu) (2021-12-08).
- Regeringen (2018). *Budgetpropositionen för 2019. Förslag till statens budget för 2019, finansplan och skattefrågor* (Prop. 2018/19:1).
- Regeringen (2018). *En omreglerad spelmarknad*. (Prop. 2017/18:220).
- Regeringen (2021). *Motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning* (dir. 2021:108).
- Regeringen (2022). *En förstärkt spelreglering* (Lagrådsremiss).
- Regeringsbeslut 2021-10-28. *Uppdrag till Spelinspektionen att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden*.
- Riksdagsskrivelse 2018/19:94.
- Socialstyrelsen (2021). *Individ – och familjeomsorg. Lägesrapport 2021*.

Socialstyrelsen (2021). *Missbruk, substansrelaterade diagnoser och spel om pengar. Tematisk uppföljning av behov, vård och stöd i förhållande till det nationella ANDT-arbetet oh spel om pengar.*

Socialstyrelsen (2021). *Statistik om insatser till vuxna personer med missbruk och beroende 2020.*

Socialstyrelsen (2021). *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och tandvård. Lägesrapport 2021.*

Spelfriheten (2021). *Hur har utvecklingen av hjälpsökande för spelberoende sett ut under pandemin?* | Spelfriheten AB (mynewsdesk.com). (2021-12-08).

Spelinspektionen (2018). *Förslag om ändring i spellagen (2018:1138).*

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

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

Spelinspektionen (2020). *Varning och sanktionsavgift – bonus-erbjudanden m.m.*

Spelinspektionen (2021). *Allmänheten om spel 2021.*

Spelinspektionen. (2021). *Spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten i 14 kap. i §.*

Spelinspektionen (2021). *Spelvanor online.*

Spelinspektionen (2021). *Vägledning för arbete mot penningtvätt.*

Spelinspektionen (2022). *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2023–2025.*

Spelinspektionen (2022). *Spelinspektionens årsredovisning 2021.*



- Spelinspektionen (2022). *Delrapport: Utvärdering av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.*
- Spellicensutredningen (2017). *En omreglerad spelmarknad* (SOU 2017:30).
- Spelmarknadsutredningen (2020). *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden* (SOU 2020:6).
- Sper (2018). *Etiska riktlinjer för spelansvar.*
- Sper (2020). *Riktlinjer för marknadsföring.*
- Sper och Bos (2020). *Svenska spelbranschens Riktlinjer för marknadsföring.*
- Statskontoret (2018). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 1. Indikatorer för att följa omregleringens effekter* (2018:22).
- Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6)
- Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen* (2020:8).
- Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen* (2021:5).
- Sundqvist & Rosendahl (2019). *Problem Gambling and Psychiatric Comorbidity – risk and Temporal Sequencing Among Women and Men: Results from the Swelogs Case-Control Study.*
- Svenska spel (2020). *Slutspelat efter 5 000 kronor?*
- Svenska Spel (2021). *Svenska Spels årsredovisning 2020.*
- Svenska Spel (2022). *Bokslutskommuniké 2021.*
- Svenskt Kvalitetsindex (2021). *Spelbranschen fortsatt still i förtroendemätning. SKI-Spel-2021.pdf (kvalitetsindex.se)* (2021-12-15).

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

## Appendix

# Spelmarknadens karaktärsdrag

Spelmarknaden skiljer sig i flera avseenden från andra marknader. Regeringen framhöll inför omregleringen att spel om pengar är en speciell företeelse som skiljer sig från i princip allt annat som finns i samhället vad gäller handel.<sup>171</sup> Spelmarknadens har flera särskilda karaktärsdrag som påverkar hur marknaden fungerar och hur den kan styras och regleras. Utifrån Statskontorets utvärdering beskriver vi här i korthet några av dessa särskilda, men inte unika, karaktärsdrag. De är i sammanfattning följande:

- Konsumtion av produkten spel om pengar kan leda till allvarliga problem
- Produkten spel om pengar är i hög grad digital
- Det finns ett särskilt politiskt beslutat mål för spelmarknaden
- Spelmarknaden har ett omfattande och långtgående regelverk
- Delar av spelmarknaden är förbehållet staten och allmännyttiga organisationer
- Staten både reglerar och är själv verksam på spelmarknaden

## Konsumtion av produkten spel om pengar kan leda till allvarliga problem

Konsumtion av produkten spel om pengar kan leda till allvarliga problem som till exempel spelberoende och ekonomiska problem. Regleringen av spel om pengar präglas i hög grad av detta, inte minst när det gäller reglerna om spelansvar och marknadsföring. Detta innebär också att nöjesspelare inte märker av väsentliga delar av regleringen.

## Produkten spel om pengar är i hög grad digital

Produkten spel om pengar är ofta, men inte alltid, digital till sin karaktär. Det gäller till exempel för spelformerna onlinekasino, onlinebingo och

---

<sup>171</sup> Regeringen (2018). *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 72.

vadhållning på sport. Dessa speltjänster kan distribueras och konsumeras digitalt. Eftersom spelföretagen och spelarna inte behöver vara fysiskt närvarande på samma plats, är det mycket lätt för spelare att byta vilket spelföretag de spelar hos. På motsvarande sätt behöver inte spelföretag vara fysiskt närvarande i Sverige för att erbjuda och marknadsföra sina produkter. Det betyder även att spelföretag som saknar svensk spellicens enkelt kan närvara på den svenska marknaden och att svenska spelare kan spela hos olagliga spelföretag.

## **Det finns ett särskilt politiskt beslutat mål för spelmarknaden**

Till skillnad från vad som gäller för de flesta marknader finns det sedan lång tid tillbaka ett särskilt beslutat politiskt mål som rör spelmarknaden – målet för spelområdet (se avsnitt 1.1). Målet innebär bland annat att spelmarknaden ska vara under offentlig kontroll, att intäkterna från spel till det allmänna ska värnas samt att det ska råda en hög säkerhet och ett starkt konsumentskydd på marknaden.

## **Spelmarknaden har ett omfattande och långtgående regelverk**

Spelmarknaden är en marknad som har ett mer omfattande och långtgående regelverk än de flesta andra marknader. Det är en konsekvens av de särskilda förutsättningar som vi beskrivit ovan. Att spel om pengar kan leda till allvarliga konsekvenser för den som spelar, att produkten är digital och att det finns särskilda politiskt beslutade mål för området, leder med nödvändighet till att marknaden blir hårdare reglerad än andra marknader. Ett tydligt exempel på det är att det krävs ett särskilt tillstånd (licens) för att överhuvudtaget få verka på marknaden. Ett annat exempel är långtgående krav på spelföretag spelansvar (till exempel omsorgsplikt) och marknadsföring (till exempel kravet om måttfull marknadsföring).

## **Delar av spelmarknaden är förbehållet staten och allmännyttiga organisationer**

En aspekt som skiljer även den omreglerade spelmarknaden från andra marknader är att delar av spelmarknaden är förbehållet vissa aktörer.

Spelformerna kasinospel på kasino (Casino Cosmopol), värdeautomater, landbaserad bingo och lotterier är enligt spellagen förbehållet staten och allmännyttiga organisationer. Spelmarknaden kan därför beskrivas som att den består av tre delmarknader. Samtidigt finns det i praktiken en viss konkurrens mellan spelformerna på de olika delmarknaderna.

## Staten både reglerar och är själv verksam på spelmarknaden

Svenska staten både reglerar spelmarknaden (genom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter) och är själv operativt verksam på den genom det helägda bolaget AB Svenska Spel. Svenska Spel bedriver både kommersiellt onlinespel och vadhållning på den fullt konkurrensutsatta delmarknaden, vissa lotterier samt värdeautomater och kasinospel på kasino med ensamrätt. De olika verksamheterna bedrivs i olika bolag inom koncernen Svenska Spel. Att staten både reglerar spelmarknaden och bedriver egen spelverksamhet, och att Svenska Spel har ensamrätt på vissa spelformer, är en styrningsmässig utmaning för staten. Regleringen och styrningen ska varken gynna eller missgynna Svenska Spel.



# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 3

2018-04-05  
Fi2018/01523/OU

Finansdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden

#### Regeringens beslut

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

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

#### Bakgrund

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

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

#### Närmare om uppdraget

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

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

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

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

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

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

Uppföljningen och utvärderingen ska även omfatta andra väsentliga konsekvenser av reformen. Den bör särskilt avse effekterna på skuldsättningen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, förekomsten av matchfixning, idrottens 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 uppdraget. Vi redovisar också mer detaljerat hur vi har genomfört arbetet med slutrapporten.

## Statskontorets uppdrag

I april 2018 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av den svenska spelmarknaden.<sup>172</sup>

### 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.<sup>173</sup>
- 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.<sup>174</sup> 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.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> 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).

<sup>173</sup> Statskontoret (2018). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 1. Indikatorer för att följa omregleringens effekter* (2018:22).

<sup>174</sup> Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6).

<sup>175</sup> Statskontoret (2020). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3. Första året med den nya spelregleringen* (2020:8).

- I delrapport 4 följde vi upp utvecklingen under 2020, det andra året efter omregleringen.<sup>176</sup>

## 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

---

<sup>176</sup> Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen* (2021:5).

- 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 följer utvecklingen med hjälp av mätindikatorer

I enlighet med uppdraget har vi i delrapport 1 tagit fram indikatorer som beskriver de konkreta aspekter vi följer upp och utvärderar på respektive område. Vi har tagit fram sammanlagt 21 indikatorer fördelat på de 9 områdena. Vissa av indikatorerna överensstämmer rakt av med en datakälla (som statens intäkter från punktskatt på spel), medan andra indikatorer i praktiken är en sammanvägd bedömning av flera källor (som utvecklingen vad gäller matchfixning). Vissa indikatorer bygger på kvantitativ data, vissa på kvalitativ data och vissa på en blandning av dessa.

Vi har lagt till en indikator om spelbranschens kundnöjdhet och anseende, som inte fanns med i delrapport 1. Men i huvudsak har de indikatorer vi formulerade i delrapport 1 stått sig väl, även om vi i flera fall har lagt till ytterligare underlag för dessa indikatorer för att få en bättre bild av utvecklingen.

### 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 utgångspunkter för den nya spelregleringen. Även de har varit vägledande

i tillvägagångssättet i arbetet och i våra analyser. Se avsnitt 1.1 för en närmare beskrivning av målet för spelområdet och regeringens utgångspunkter för omregleringen.

## 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.<sup>177</sup> Vi lämnar därför i slutrapporten rekommendationer som följer av vår utvärdering och som kopplar till målen för spelområdet och omregleringen.

## Viktigt att tänka på när effekterna analyseras

Statskontorets uppdrag är att följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen av spelmarknaden som skedde den 1 januari 2019. Det inte självklart vilka identifierade förändringar på marknaden som är en effekt av omregleringen och vad som följer av andra faktorer. Spelmarknaden förändras hela tiden och hade förändrats även utan omregleringen.

## Spelmarknaden påverkas av många olika faktorer

Den svenska spelmarknaden och målet för spelområdet påverkas av faktorer och strukturella förändringar i samhället som inte har med omregleringen att göra. Ett exempel på det är att den allt större digitaliseringen i samhället förändrar spelarnas spelvanor och försvarar för de allmännyttiga spelen att konkurrera med andra spelföretag om svenskarnas spelande, vilket negativt påverkar föreningslivets intäkter från spel. Ett annat exempel är att den nära och allt större tillgången till konsumentkrediter för spelare påverkar konsumentskyddet och ökar riskerna för spelande som leder till spelproblem och ekonomiska problem. Demografiska förändringar och förändrade spelpreferenser hos den del av befolkningen som spelar om pengar är ytterligare exempel.

I vår diskussion och analys av effekterna i slutrapporten har vi så långt möjligt försökt beskriva och urskilja specifikt omregleringens effekter på

---

<sup>177</sup> Regeringen (2018). *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 278.



spelmarknaden från förändringar på marknaden som beror på andra faktorer under perioden 2018-2022. Vi har i analysen också försökt beakta att spelföretagen i vissa avseenden förändrade och anpassade sina verksamheter till den förestående omregleringen redan innan den nya regleringen började gälla i januari 2019. Dessa förändringar och anpassningar hade sannolikt inte skett på samma sätt om marknaden inte omreglerats. Ett tydligt exempel det är spelföretagens marknadsföring i Sverige som ökade mycket kraftigt under både 2018 och 2017. Detta visar att omregleringens effekt när det gäller spelföretagens marknadsföring uppstod redan innan reformen trädde i kraft.

### **Spelmarknaden påverkades av pandemin 2020 och 2021**

Under 2020 och 2021 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 under påverkats av att stora delar av idrotten var inställd under framför allt 2020. Under perioden juli 2020-november 2021 införde vidare regeringen en tillfällig förordning med skärpta spelansvarsåtgärder som tog sikte på kommersiellt onlinespel och spel på värdeautomater. Förordningen innehöll tillfälliga bestämmelser om bland annat insättnings- och förlustgränser samt begränsningar av värdet av bonusar. Bestämmelserna syftade till att stärka spelarskyddet med anledning av covid-19.

Vi har i analysen försökt att ta hänsyn till hur pandemin har påverkat spelmarknaden under 2020 och 2021. Vi berör pandemins påverkan på spelmarknaden i enskilda frågor, men vi gör ingen samlad bedömning av dess effekter på marknaden.

### **Alla effekter av omregleringen har inte hunnit få genomslag**

Det är vidare viktigt att framhålla att samtliga effekter av omregleringen ännu inte fått genomslag och går att slutgiltigt fastställa 2021, trots att det gått tre år sedan reformen. Att till exempel konsumentskyddet stärktes i flera avseenden genom regelförändringar i spellagen, betyder inte den faktiska långsiktiga påverkan på spelproblem hos befolkningen har hunnit få genomslag. Vissa regelförändringar, som kravet på måttfull marknadsföring, har varit relativt öppet formulerat vilket inneburit att praxis för regleringen ännu inte fått fullt genomslag.

## Så har vi arbetat med slutrapporten

Statskontorets övergripande arbetssätt i slutrapporten har varit att fortsätta följa de indikatorer vi har för att utvärdera omregleringen av spelmarknaden. En betydande del av arbetet har därför handlat om att genom många olika utredningsaktiviteter samla in och analysera underlagen för dessa indikatorer.

Utifrån utfallet på och analysen av indikatorerna har vi formulerat slutsatser om hur de enskilda indikatorerna och de nio områdena har utvecklats under 2018–2021. Men vi har också använt resultatet kring indikatorerna för att formulera våra mer förädlade och övergripande slutsatser kring målen för omregleringen och spelområdet, samt rekommendationer och förslag.

En betydande del av slutrapportens beskrivningar och analyser bygger på uppgifter och data som vi fått från samarbetsmyndigheterna, framför allt Spelinspektionen och Folkhälsomyndigheten. Exempel på detta är uppgifter om omsättningen på spelmarknaden, spelföretagens uppgifter kring sin omsorgsplikt, uppgifter om Spelpaus.se och uppgifter om befolkningens spelande och omfattningen av problemspelande.

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 bingohallar. Stömlinjen har lämnat uppgifter om kontakter och resultat från genomförda självtest och underlag kring spelföretagens marknadsföring har lämnats av Kantar Sifo och Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM).

I det följande beskriver vi utredningsaktiviteterna i arbetet med slutrapporten. Vi redovisar löpande i rapporten de uppgifter och data vi använder.

### Intervjuer

Vi har haft kontakt med samtliga av våra samarbetsmyndigheter i arbetet med slutrapporten. Kontakten med Spelinspektionen, Konsumentverket, Folkhälsomyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten har varit mer

omfattande än kontakten med övriga samarbetsmyndigheter. Vi har i tidigare delrapporter även intervjuat Integritetsskyddsmyndigheten.

Spelmarknadsutredningen ska enligt sitt direktiv kontinuerligt ha kontakt med Statskontoret. Vi har samtalat med utredningen vid flera tillfällen under arbetet med tidigare delrapporter. 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 (BOS), Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet, Sveriges bingo-hallars centralorganisation (Svebico), AB Svenska Spel, Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG), Postkodlotteriet, Folkspel, Miljonlotteriet, Kombispiel, Stödlinjen 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 haft kontakt 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.

## Swedish longitudinal gambling study

I vårt uppdrag framgår att vi vid vår uppföljning bör beakta Folkhälso-myndighetens undersökning *Swedish longitudinal gambling study* (Swelogs). Swelogs är en av världens största befolkningsundersökning för att studera relationen mellan spel om pengar och människors hälsa. Syftet med Swelogs är att studera förändringar både i befolkningen i stort och i olika delgrupper. Undersökningen genomförs av Folkhälsomyndigheten och har genomförts åren 2008, 2009, 2012, 2014, 2015, 2018 och 2021.

Undersökningen 2021 genomfördes i två grupper med deltagare. Dels i en uppföljning av deltagare från undersökningen 2018, dels i en ny befolkningsundersökning som gick ut till 25 000 personer som valts ut slumpmässigt från Registret över totalbefolkningen (RTB). Svars-frekvensen för undersökningen 2021 var 28 procent. Den vägda

svarsfrekvensen motsvarar 35 procent. För mer information, se Folkhälsomyndighetens webbplats.

## Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor

Den nationella folkhälsoenkäten, *Hälsa på lika villkor*, är en nationell undersökning om hälsa, levnadsvanor och livsvillkor. Enkätundersökningen startade 2004 och genomförs av Folkhälsomyndigheten. Sedan 2016 genomförs undersökningen vartannat år. Syftet med folkhälsoenkäten är att visa hur befolkningen mår och följa förändringar i hälsa över tid. 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.

Under 2021 genomfördes en extra omgång av undersökningen med anledning av den pågående coronapandemin. Enkäten skickades då ut till 40 000 personer och svarsandelen var 44 procent. För mer information, se Folkhälsomyndighetens webbplats.

## Undersökningen Allmänheten om spel

Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel* genomförs årligen sedan 2013, och syftar till att undersöka allmänhetens inställning till spelande och spelbranschen generellt.

År 2021 genomfördes drygt 1 600 intervjuer varav nästan 1 170 hade spelat någon gång under de senaste 12 månaderna. Det totala urvalet bestod av nästan 2 200 personer. Det ger en deltagarfrekvens om 72 procent. För mer information, se Spelinspektionens webbplats.

## Undersökningar av spelreklam

Uppgifter gällande spelföretagens marknadsföring kommer till övervägande del från undersökningar som genomförts av Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM) och Kantar Sifo.

### **IRM**

På uppdrag av Statskontoret har IRM inom ramen för vårt arbete med slutrapporten undersökt utvecklingen av spelreklam i traditionella och

digitala mediekkanaler.<sup>178</sup> IRM:s uppdrag redovisades till Statskontoret genom rapporten *Marknadsföring av spel under åren 2017–2021 - En studie av marknadsföringen av spel före och efter omregleringen av spelmarknaden*.

IRM har dels estimerat spelföretagens kostnader för annonser i digitala och traditionella under åren 2017–2021, dels undersökt hur medieföretagen ser på sitt ansvar för marknadsföring av spel utifrån spellagen. Undersökningen bygger på uppgifter från medieföretag som erbjuder reklamplats. De fick besvara en enkät, eller möta IRM för en personlig intervju. Förfrågan om deltagande gick 2021 ut till 54 medieföretag, svarsfrekvensen var 41 procent. IRM har gjort bedömningen att de svarande har en tillräckligt stor spridning. Undersökningen genomfördes mellan november 2021 och januari 2022.

IRM:s uppgifter om spelföretagens kostnader avser spelföretagens nettokostnader för annonser i digitala och traditionella medier uppdelat på ett antal medie- och reklamformer. I kanaler där marknaden är för stor eller komplex för att samla in data från alla aktörer, exempelvis digitala kanaler, har IRM arbetat med urval och skattningar. Skattningarna bygger på flera parametrar, exempelvis information om företagets omsättning, reklamförsäljning hos liknande aktörer samt olika former av räckviddsmått. IRM har för undersökningarna gällande spelföretagens kostnader, vid båda mätningarna, bedömt att det samlade underlaget medger slutsatser om spelannonsering i digitala och traditionella medier i stort, med nerbrytningar i vissa av de digitala underkategorierna.

### **Kantar Sifo**

Analys- och undersökningsföretaget Kantar Sifo har på uppdrag av Statskontoret sammanställt uppgifter om omfattningen av spelreklam i traditionella medier. Till skillnad från IRM som redovisar uppgifter om spelföretagens reklaminvestering netto, redovisar Kantar Sifo bruttoinvesteringar. Med bruttoinvesteringar menas spelföretagens kostnader innan eventuella rabatter från de aktörer/medier som tillhandahåller

---

<sup>178</sup> IRM är ett oberoende institut utan vinstintresse som mäter reklammarknadens utveckling i Sverige, Norge och Danmark samt genomför analyser och prognoser avseende reklammarknadens utveckling.

reklamutrymmet. Kantar Sifos uppgifter innehåller nedbrytningar på olika typer av traditionella medier och nedbrytningar på olika typer av spelformer. 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)*.

### Enkät till spelföretag med licens i Sverige

Statskontoret har i arbetet med delrapport 3 och 4 genomfört en enkät till de spelföretag med licens i Sverige som vid dessa tidpunkter var operatörsmedlemmar i branschföreningarna Sper och BOS. Vi samarbetade med Sper och BOS vid framtagandet och genomförandet av enkäten. Vi har i arbetet med slutrapporten genomfört en enklare variant av denna enkät, där vi ställde frågor om antalet anställda och antalet misstankar om matchfixning.

### Enkät 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 71 specialidrottsförbund under 2021 har 68 besvarat frågorna. Deras svar gäller 2021 eller verksamhetsåret 2021/22. Det finns en viss osäkerhet om sponsringens totala storlek, bland annat beroende på att förbunden tolkar sponsringsavtalen olika. I de fall specialidrottsförbunden har missat att ange belopp för sponsringen har RF kompletterat med uppgifter från RF:s centrala avtal med Svenska Spel.

RF har genomfört motsvarande enkät 2018–2020.

### Enkät kring statliga myndigheters kostnader

I början på 2022 genomförde vi en enkät till samarbetsmyndigheterna samt Kriminalvården och Statskontoret, där vi efterfrågade myndigheternas bedömning av deras kostnader 2021 för att utföra

uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden. De fick också bedöma om kostnaderna kommer att öka eller inte under 2022.

Vi har även genomfört enkäten i våra delrapporter avseende deras kostnader 2018, 2019 och 2020. Myndigheterna har i våra enkäter också fått uppgifter om anslag och avgiftsintäkter för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden och eventuella förklaringar till sina kostnads- och intäktsförändringar.

### Enkät till kommunala budget- och skuldrådgivare

Statskontoret har i samarbete med Konsumentverket 2018, 2019 och 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 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. Konsumentverket genomförde inte undersökningen 2021. Men vi har använt resultatet från enkäten 2018-2020 i slutrapporten.

### Enkät till mindre anordnare av bingo och lotterier

Vi har hösten 2021 skickat ut en enkät till mindre anordnare av lotterier och bingo. Enkäten gick till samtliga föreningar som vid denna tidpunkt hade licens från Spelinspektionen, med två undantag:

- De föreningar som enligt den gamla spelregleringen anordnade så kallade rikslotterier. Spelinspektionen har i särskild ordning samlat in uppgifter om deras omsättning och överskott även efter omregleringen.
- De föreningar som står bakom bingohallarna. Vi har fått uppgifter om deras omsättning och överskott från samarbetsorganisationen Swebico.

I enkäten frågade vi efter överskottet från bingon/lotterierna under 2018 och 2021. Vi bad också föreningarna bedöma hur pandemin och omregleringen har påverkats deras överskott. Enkäten gick ut till 232

licenshavare och vi fick 95 svar, vilket innebär en svarsfrekvens på omkring 41 procent.

## Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har genomförts av Love Berggrund, Nadja Bogestam och Thomas Ringbom (projektledare). Under hösten 2021 deltog även praktikanten Emmy Månsson i arbetet.

Samarbetsmyndigheterna har haft möjlighet att läsa och ge synpunkter på valda delar av utkast till slutrapporten. Därutöver har andra organisationer, företag och forskare fått faktagranska enskilda textavsnitt och skrivningar i slutrapporten, till exempel Sper, BOS, Svenska Spel, ATG, IRM, forskaren Anders Håkansson, Stömlinjen, Swebico, Svenska Fotbollförbundet och Riksidrottsförbundet.

Statskontoret har också haft en intern referensgrupp knuten till projektet.