



En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30)

Er ref: Fi2017/01644/OU

1 Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

2 Bristande EU-rättsbedömning

Den svenska spelmarknaden regleras i dag av ett statligt monopol. Utländska spelföretag erbjuder emellertid i ökande utsträckning speltjänster online till svenska spelare. De förslag utredningen presenterar syftar bl.a. till att dessa spelföretag ska omfattas av krav på svensk licens.

Genom den föreslagna lagen föreslås dels att vissa spelformer ska vara förbehållna ett statligt monopol¹, dels att spelföretag ska kunna ansöka om licens för att få anordna bl.a. online-spel². Utöver licens för anordnande av vissa spel föreslås införandet av licens för programvara, för tillverkning av penning- och värdeautomater och för innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater.

Enligt utredningens förslag ska licens för anordnande av spel kunna sökas av den som är bosatt i Sverige, stadigvarande vistas i Sverige eller annars *möjliggör deltagande* från personer som är bosatta i eller stadigvarande vistas i Sverige. Avsikten med bestämmelsen är alltså främst att spelföretag från andra länder som idag tillhandahåller

¹ Landbaserade kasinon i därför avsedd lokal, värdeautomater och lotterier förutom bingo.

² T.ex. online-spel i form av kasino, bingo och spel på datorsimulerade automater, sportvadhållning och hästvadhållning.

speltjänster online till svenska kunder utan svenskt tillstånd ska omfattas av lagens krav på licens.

Förekomsten av ett monopol, liksom krav på licens, begränsar den fria rörligheten för tjänster och den fria etableringsrätten enligt EUF-fördraget.³ Även krav som ett spelföretag måste uppfylla och som, såvitt kollegiet förstår, inte omfattas av licensprövningen kan anses utgöra inskränkningar i EUF-fördragets mening.⁴ Sådana krav är t.ex. skyldigheten att registrera spelkunder och upprätta spelkonto för kunders räkning, ”omsorgsplikten” avseende spelkunderna, rapporterings-skyldigheten till Spelmyndigheten och skyldigheten att kontinuerligt utbilda personal. Krav på licens för införsel av penning-, värde- och varuspelsautomater hindrar vidare den fria rörligheten av varor.⁵

Eftersom den föreslagna regleringen innebär hinder för den fria rörligheten måste den motiveras EU-rättsligt för att vara tillåten. Detta innebär att åtgärderna måste kunna rättfärdigas av någon av de undantagsgrunder som anges i EUF-fördraget⁶ eller av tvingande hänsyn till allmänintresset.⁷ Åtgärderna måste vidare vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte, dvs. inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.⁸

För att kunna göra en EU-rättslig bedömning enligt ovan krävs att EU-domstolens praxis på spelområdet beaktas. Denna praxis är väsentlig för huruvida den föreslagna regleringen kan anses vara förenlig med EU-rätten. En redogörelse av EU-domstolens praxis som tar upp alla aspekter av den EU-rättsliga bedömningen saknas emellertid i utredningen. Kollegiet skulle därför ha förespråkat en utförligare redogörelse av relevant rättspraxis på området och hur förslagen förhåller sig till denna rättspraxis.

Utan att göra anspråk på att ha gjort en fullständig analys av EU-domstolens rättspraxis på området konstaterar kollegiet att EU-domstolen åtminstone i tre relevanta mål har provat gränsöverskridande

³ Se artiklarna 56 och 49 i EUF-fördraget. Krav på tillstånd för att få tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat har enligt EU-domstolens praxis återkommande ansetts utgöra en inskränkning i den fria rörligheten för tjänster i EUF-fördragets mening, se t.ex. mål C-458/08, Kommissionen mot Polen.

⁴ Se t.ex. mål C-518/06, Kommissionen mot Italien, där domstolen uttalade att enligt fast rättspraxis avser begreppet ”inskränkning” i den mening som avses i artiklarna 43 EG (nuv. artikel 49 FEUF) och 49 EG (nuv. artikel 56 EUF) varje åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt.

⁵ Se artikel 34 i EUF-fördraget.

⁶ Se artiklarna 52, 62 och 36 i EUF-fördraget.

⁷ Tvingande hänsyn till allmänintresset har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis.

⁸ Se t.ex. mål C-55/94, Gebhard.

tillhandahållande av speltjänster online.⁹ I dessa har domstolen berört regleringar som hindrar det gränsöverskridande tillhandahållandet av speltjänster och godtagit allmänintressena konsumentskydd och förhindrande av bedrägerier och brottslighet. Även syftet att förhindra att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter är ett av EU-domstolen erkänt allmänintresse. Enligt utredningen får syftena bakom den föreslagna lagstiftningen sammanfattningsvis förstås vara skyddet för konsumenterna och att förhindra brottslighet. Det kan alltså konstateras att den föreslagna lagens syften erkänts som legitima skyddsintressen av EU-domstolen.

Som ovan redogjorts för, och som utredningen själv konstaterar,¹⁰ räcker emellertid inte förekomsten av ett legitimt skyddsintresse för att en inskränkning ska anses vara förenlig med EU-rätten. Regleringen måste även vara proportionerlig i förhållande till det eller de skyddsintressen som har identifierats. Kollegiet konstaterar att utredningen helt saknar en bedömning av huruvida den föreslagna regleringen skulle kunna anses vara proportionerlig i förhållande till de aktuella skyddsintressena. En eventuell proposition bör redogöra för på vilket sätt de föreslagna åtgärderna syftar till att skydda konsumenterna och att förhindra brottslighet. Vidare bör det föras ett resonemang om huruvida mindre ingripande åtgärder skulle kunna vidtas för att uppnå dessa syften.

Kommerskollegium ställer sig vidare frågande till utredningens resonemang på s. 405 i del 1. Som kollegiet förstår utredningen är kanaliseringargumentet endast aktuellt på spelformer där utländska spelföretag konkurrerar med monopolet. Kollegiet antar att utredningen menar att, eftersom andra typer av spel (t.ex. landbaserade kasinon) inte utsätts för konkurrens, det inte finns någon anledning att ändra lagstiftningen avseende monopolet, som ju redan kanaliserar spelarna till en reglerad spelmarknad. Utredningen ger däremot ingen förklaring till varför man inte även öppnar de spelformer som omfattas av monopolet för konkurrens. Enligt EU-domstolens praxis måste ett spelmonopol, som är en så ingripande åtgärd att den endast kan motiveras av särskilt starkt konsumentskydd, åtföljas av ett regelverk som syftar till att på ett *sammanhängande* och *systematiskt* sätt uppnå det angivna skyddssyftet.¹¹ Detta bör således vara avgörande för gränsdragningen mellan vilka spel som bör omfattas av monopol respektive konkurrensutsättas. EU-domstolen har sammanfattningsvis uttalat att ett medlemsland har större möjligheter att kontrollera bl.a. utbudet av hasardspel genom ett monopol

⁹ Se målen C-243/01, Gambelli, C-42/07, Liga Portuguesa och C-203/08, Betfair.

¹⁰ Se sidorna 317, 397 och 420 i utredningens del 1.

¹¹ Se de förenade målen C-316/07 m.fl. Stoss, p. 83 och p. 88. Se även liknande uttalanden i målen C-243/01, Gambelli, p 67, och C-347/09, Dickinger och Ömer, p. 56.

än när spelföretag bedriver sin verksamhet i konkurrens, även om dessa aktörer måste ha tillstånd och är underkastade ett system med kontroller.¹² Detta talar för att det t.ex. snarare är behovet av kontroll som bör vara avgörande för valet mellan monopol och konkurrensutsättning. Utredningen anför emellertid på s. 397 att det enligt EU-domstolens rättspraxis är möjligt att reglera skilda segment av en nationell spelmarknad på olika sätt. Kollegiet har inte haft möjlighet under remisstiden att göra en heltäckande genomgång av relevant rättspraxis på området och skulle välkomna en redogörelse av denna rättspraxis.

3 Tillsynsavgifter

I promemorian föreslås att tillsynsavgifterna för vissa spelformer ska utgå från spelföretagens GGR, vilket enligt promemorian ska förstås som spelbolagens omsättning efter utbetalade vinster. Det framgår emellertid inte huruvida detta avser spelbolagens totala omsättning eller endast omsättningen på den svenska marknaden. Kollegiet antar att avsikten är att endast omsättningen i Sverige ska beaktas vid avgiftsberäkningen. Att utgå från spelbolagens totala omsättning skulle sannolikt anses oproportionerligt då det skulle riskera att avskräcka stora utländska företag som önskar träda in på den svenska spelmarknaden.

4 Anmälan av tekniska föreskrifter respektive tjänsteverksamhet

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser. Sådana förfaranden föreskrivs i anmälningsdirektivet¹³ för tekniska föreskrifter och i tjänstedirektivet¹⁴ avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.

4.1 Tekniska föreskrifter

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.¹⁵

¹² Se de förenade målen C-316/07 m.fl. Stoss, p. 82 och C-347/09, Dickinger och Ömer p. 49.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden

¹⁵ Anmälningsdirektivet artikel 1.1 f

Den nya spelregleringen avser införandet av ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med licenser och att aktörer utan licens ska stängas ute. Författningsförslaget innehåller förslag till en ny spellag och ändringar av flera andra lagar samt förordningar som ansetts vara nödvändiga för att komplettera den nya spellagen. I förslaget föreskrivs att den föreslagna spellagen, kommande förordningar och föreskrifter behöver anmälas enligt anmälningsdirektivet.¹⁶

Kommerskollegium bedömer att förslaget till spellag utgör en anmälningspliktig teknisk föreskrift. Exempelvis anser kollegiet att kravet i 16 kap. 3 § på kontroll, provning och certifiering av spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter utgör en teknisk specifikation i den mening som avses i anmälningsdirektivet. Kollegiet bedömer dock att ändringarna i övriga lag- och förordningsförslag inte utgör anmälningspliktiga tekniska föreskrifter. Dessa förslag behöver därför inte anmälas till kommissionen.

Mot bakgrund av detta rekommenderar Kommerskollegium att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla förslaget till spellag till kommissionen.

4.2 Tjänsteverksamhet

Kollegiet instämmer i utredningens bedömning att den föreslagna regleringen omfattas av tjänstedirektivets undantag för speltjänster¹⁷ och således inte är anmälningspliktig enligt detta direktiv.

Ärendet har avgjorts av vikarierande enhetschefen Ralph Eliasson i närvaro av ämnesrådet Ulrika Båth Bertram, föredragande. I ärendets handläggning har även ämnesrådet Tomas Lindell, utredarna Fredrik Ahlstedt och Hiba Zeydi deltagit.



Ralph Eliasson



Ulrika Båth Bertram

¹⁶ SOU 2017:30, del 2, s. 329.

¹⁷ Artikel 2.2 h

