



DATUM
2017-06-20
ERT DATUM
2017-04-25

DIARIENR
2017/100-4
ER BETECKNING
Fi2017/01644/OU

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30)

I remissvaret redovisar Statskontoret ett övergripande ställningstagande om det licenssystem som utredningen föreslår. I övrigt kommenterar Statskontoret de delar av betänkandet som närmast berör Statskontorets förvaltningspolitiska kompetensområde.

Statskontoret tillstyrker på övergripande nivå förslaget om ett licenssystem för den svenska spelmarknaden

Spel- och lotterimarknaden är en reglerad marknad och att anordna spel och lotteri utan tillstånd är olagligt. I dag har AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp och det ideella föreningslivet tillstånd. De utgör därmed den reglerade delen av dagens spelmarknad. Framför allt den teknologiska utvecklingen inom internet har dock i praktiken satt den svenska regleringen ur spel till betydande del. Således står i dag onlinebaserade, gränsöverskridande spelföretag (som är oreglerade i Sverige) för närmare en fjärdedel av den svenska spelmarknaden. Denna typ av företag tar också kontinuerligt en ökande del av marknaden på de reglerade företagens bekostnad. Regeringens uppdrag till utredningen har därför varit att lämna förslag till en ny spelreglering som bygger på ett licenssystem, där alla som verkar på den svenska spelmarknaden ska ha behörigt tillstånd – licens. De som saknar sådan licens ska stängas ute.

På övergripande nivå tillstyrker Statskontoret utredningens förslag om ett licenssystem för den svenska spelmarknaden. Det är uppenbart att dagens reglering inte ger önskad effekt och givet dagens situation framstår det föreslagna licenssystemet enligt vår mening som den lösning som medger bästa möjliga avvägning mellan de olika hänsyn som behöver tas. Det handlar exempelvis om att samtidigt kunna värna svenska folkhälsointressen, tillgodose svenska folkets berättigade intresse av ett brett spelutbud och beakta EU:s konkurrensregler. Med dagens teknologiska och andra förutsättningar torde det i praktiken vara omöjligt att skapa en spelreglering som helt eliminerar risken för oönskade beteenden i olika avseenden. På ett principiellt plan bedömer Statskontoret dock att det licenssystem utredningen föreslår når så långt i avvägningen mellan olika svårförenliga mål som man rimligen kan komma.

Enligt Statskontorets bedömning är också det föreslagna licenssystemet utformat på ett sådant sätt att det på ett bra sätt tillgodoser de väsentliga principiella krav som kan ställas på ett sådant system. Med detta avser vi exempelvis att licenssystemet behöver vara transparent, teknikneutralt, konkurrensneutralt och möjligt att upprätthålla under lång tid. Och samtidigt som licenssystemet också så effektivt som möjligt ska kanalisera svenskar-nas spelande till de aktörer som är godkända att verka på den svenska marknaden. Att det i praktiken torde vara omöjligt att skapa ett helt vattentätt system visas för övrigt av att utredningens målsättning är att kanaliseringen till sådana aktörer ska uppgå till 90 procent av spelandet.

Ett exempel på förslag där Statskontoret anser att utredningen gör rimliga avvägningar mellan de svårförenliga målen är att den fria marknad som licenssystemet ska bidra till inte ska avse alla spelformer, utan att Svenska Spel alltså ska ha exklusiv rätt att bedriva vissa särskilt riskabla spelformer såsom landbaserade kasinon och värdeautomater. Ett annat exempel är att det enligt Statskontoret är rimligt, som utredningen föreslår, att licenssystemet inte ska bestå av ett begränsat antal licenser utan ska bygga på att alla som ansöker och uppfyller kraven ska få licens. Ett tredje exempel är att Statskontoret delar utredningens uppfattning att det inte bör införas IP-blockering för att förhindra aktörer som saknar licens att rikta erbjudanden om spel till den svenska marknaden, utan att dessa bör bekämpas med andra medel. Att genom IP-blockering införa ett förbud för svenska medborgare att utnyttja delar av internet skulle nämligen enligt Statskontorets mening knappast vara i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet.

Statskontoret avstår från att yttra sig om de närmare detaljerna i utredningens förslag om ett licenssystem

Utöver ovanstående avstår Statskontoret från att yttra sig över de närmare detaljerna i utredningens förslag till omreglering av spelmarknaden. Utredningens betänkande är visserligen mycket omfattande, men det utgörs till stor del av resonemang och förslag av juridisk karaktär vars syfte är att få på plats det regelverk som krävs för att möjliggöra reformen. Såvitt Statskontoret kan bedöma är det föreslagna regelverket heltäckande och utan uppenbara fel eller luckor. Flertalet av betänkandets förslag följer också som en konsekvens av den övergripande modell som valts för licenssystemet. Statskontorets kompetensområde inkluderar dock inte sådan juridisk kunskap att vi kan uttala oss om de föreslagna reglernas lämplighet mer i detalj.

Statskontoret tillstyrker förslaget om uppdelning av Svenska Spel och bedömningen om hur den konkurrensutsatta delen bör hanteras

Utredningen menar att ett statligt företag som har ensamrätt att bedriva visst spel inte samtidigt bör bedriva verksamhet på det direkt konkurrensutsatta spelområdet. Detta av EU-rättsliga och konkurrensrättsliga skäl. Statskontoret delar denna bedömning. Vi tillstyrker därför utredningens förslag att det efter reformen ska göras en strikt åtskillnad mellan de delar av Svenska Spel som ska agera med stöd av den exklusiva licensen och den konkurrensutsatta delen av företaget. I likhet med utredningen menar Statskontoret att detta är viktigt inte minst för att undvika korssubventionering och för att inte rubba konkurrensneutraliteten.

Utredningen redovisar också bedömningen att en programlagd avyttring av den del av Svenska Spel som inte erbjuder spel med ensamrätt bör genomföras i samband med reformen. Statskontoret tillstyrker detta. Som utredningen konstaterar är ett vägval om staten fortsatt ska äga ett spelbolag som verkar på den konkurrensutsatta marknaden eller ej visserligen ett politiskt ställningstagande, som också har konsekvenser såväl för Svenska Spel som för de offentliga finanserna. Men i likhet med utredningen anser Statskontoret att det finns skäl för staten att i samband med reformen avyttra de delar av Svenska Spel som ska verka på den del av marknaden som har fri konkurrens. Detta bland annat för att undvika de konkurrensrättsliga problem som annars kan uppstå.

Statskontoret anser att frågan om ledningsform för myndigheten behöver utredas vidare

Lotteriinspektionen leds i dag av en styrelse. Utredningen föreslår att denna ledningsform bör ändras och att myndigheten i samband med reformen av spelmarknaden i stället bör bli ett enrådighetsverk (som föreslås få det nya namnet Spelmyndigheten). Om karaktären på myndighetens verksamhet – i dag såväl som efter reformen – jämförs med de exempel som regeringen i 2010 års förvaltningspolitiska proposition gav på vilka typer av verksamheter som de olika ledningsformerna är lämpliga för, så framstår enrådighetsverk enligt Statskontorets mening som ändamålsenligt.¹ Vid en översiktlig granskning delar vi därför utredningens bedömning i detta hänseende.

Samtidigt presenteras dock i betänkandet inga mer uttömmande skäl till varför ledningsformen bör förändras. Regeringen har en gång valt att göra Lotteriinspektionen till en styrelsemyndighet och detta ändrades heller inte när den nya myndighetsförordningen trädde i kraft 2008 och ett flertal andra myndigheter gjordes om till enrådighetsverk. Av betänkandet framgår inte

¹ Proposition 2009/10:175, s.108 ff.



vare sig varför Lotteriinspektionen ursprungligen gjordes till en styrelsemyndighet eller varför den nu eventuellt inte längre bör vara det. Mot denna bakgrund anser Statskontoret att det behöver göras en ny och fördjupad analys av för- och nackdelarna avseende olika ledningsformer för Lotteriinspektionen/Spelmyndigheten innan regeringen kan fatta beslut i denna fråga.

Statskontoret tillstyrker förslaget om uppföljning av reformen

Utredningen anser att reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och – mer samlat – efter tre år, främst avseende effekter på marknadsutvecklingen, kanalisering, konsumentskydd, folkhälsa och skatteintäkter. Statskontoret tillstyrker detta förslag.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Svante Eriksson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Svante Eriksson