

DATUM: 2012-06-07
DNR: 33-2011-0039
RIR 2012:15

Andra spelmarknader

Bilaga 2 till granskningsrapport RiR 2012:15
Staten på spelmarknaden – når man målen?





Bilaga 2 Andra spelmarknader

Översiktlig beskrivning – EU, Finland, Norge

EU

Onlinespel är en snabbväxande verksamhet i EU. Det finns nästan 15 000 identifierade webbplatser, och de totala årsintäkterna var över 6 miljarder euro 2008 och förväntas fördubblas till 2013. Spelagstiftningen varierar mycket mellan EU-länderna, med olika bestämmelser om licensiering, andra relaterade onlinetjänster, betalning, allmänhetens intresse och kampen mot bedrägerier.¹

Trenden i Europa är att onlinebolagen nu har förstått att de måste söka tillstånd/licenser i varje land där de vill erbjuda spel. Spelmarknaden blir alltmer global, vilket gör det tekniskt och ekonomiskt opraktiskt för onlinebolagen att behöva placera utrustning i varje land där man erbjuder spel. I Danmark har man därför gjort undantag från kravet på att den tekniska utrustningen måste vara placerad i Danmark. Det förutsätter dock att det finns ett avtal mellan den danska spelmyndigheten och spelmyndigheten i det land där operatören har sitt fasta driftställe. Ursprungslandet måste gå med på att utbyta information om övervakning och kontroll av speloperatören. För att säkra systemets integritet måste alltså ett samarbete mellan de reglerande myndigheterna ske.²

Gemenskapsrätten har ingen särskild reglering för spel och lotterier. EU-domstolen har dock funnit att de allmänna reglerna i EU-fördraget är tillämpliga även på lotteriverksamhet och har i ett antal avgöranden närmare preciserat i vilken omfattning och på vilket sätt fördragsreglerna ska tillämpas på spel och lotterier. Detta innebär i princip att medlemsländerna har ett betydande utrymme att själva reglera spelverksamheten inom ramen för fördraget.

¹ Lotteriinspektionens pressmeddelande 2011-11-18.

² Lotteriinspektionen: *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2010*.

I mitten av november 2010 beslutade EU-länderna att öka samarbetet mellan sina tillsynsmyndigheter för att kontrollera spelmarknaden bättre. Vid ministermötet för konkurrenskraft enades länderna om att öka informationsutbytet om speloperatörer, utväxla goda idéer om tekniska hjälpmedel och att skydda särskilt svaga spelare.³

Någon större harmonisering av de nationella lagstiftningarna är inte aktuell. EU ska dock undersöka en viss samordning av reglering av Internetspel över EU:s inre gränser, som är särskilt svårt att kontrollera. EU-kommissionen har därför inlett ett samråd med medlemsländerna i form av en grönbok, vars främsta syfte är att skapa en bild av situationen på EU:s marknad för onlinespel och av lagstiftningen i de olika länderna. Yttrandena från medlemsländerna kommer att avgöra om det behövs EU-åtgärder på området och formerna för eventuella åtgärder. Expertseminarier om särskilda teman kommer att anordnas som ett komplement till samrådet.⁴

Allt fler länder i Europa inför nya lagar på spelområdet. Detta görs bland annat för att möta EU-rättens krav och för att få kontroll över den egna spelmarknaden. I syfte att utesluta nätbaserade utländska spelbolag i det aktuella landet inför flera medlemsländer blockeringar av IP-adresser på Internet och betalningsblockeringar till spelbolag som saknar tillstånd.⁵

Riksrevisionen kan konstatera att det i flera länder i Europa har genomförts olika förändringar av marknaden. I Italien, Frankrike och Belgien har det skett en omreglering som inneburit att det har inrättats system för köp av licenser och särskilda skatteregler för licensierade spelbolag. I Norden har Danmark infört ett licenssystem, medan Norge och Finland istället har valt att stärka sina monopol.⁶

I denna granskning har inte genomförts en djupare analys av alla länders olika lösningar. Men det kan konstateras att målbilden om en sund och säker spelmarknad tycks vara gemensam, medan bedömningen av hur en sådan bäst uppnås skiljer sig mellan länderna.

³ Lotteriinspektionen: *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2010*.

⁴ Europeiska kommissionen, KOM(2011) 128 slutlig, *GRÖNBOK om onlinespel på den inre marknaden*, Bryssel 2011-03-24, Lotteriinspektionens pressmeddelande 2011-11-18.

⁵ Lotteriinspektionen: *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2010*.

⁶ Lotteriinspektionen: *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2011*.

Spelproblem i andra länder

Det är få länder som har gjort flera sammanhängande undersökningar som är jämförbara med varandra.

Tre forskare från Handels utredningsinstitut har ställt samman prevalens av problemspelare och patologiska problemspelare i olika länder under 2008. Resultatet är att nivåerna är förhållandevis stabila och jämförbara mellan länder och över tid. Kring millennieskiftet var i Europa cirka 0,2–0,8 procent av ett lands befolkning patologiska problemspelare (spelberoende) och ytterligare 0,4–1,4 procent av ett lands befolkning hade svårt att hantera spelet. I denna jämförelse hade Sverige en andel patologiska problemspelare på mellan 0,2–0,6 procent och en andel problemspelare på 0,4–1,4 procent. Detta innebär att Sverige vid denna tidpunkt låg ungefär i nivå med övriga Europa. Två europeiska länder som avvek uppåt var dock Schweiz och framförallt Finland. Finland hade en betydligt högre andel problemspelare.⁷

Statens Folkhälsoinstitut konstaterar i sin rapport från 2008/2009 att bland de nordiska länderna har Finland störst andel spelproblem och Danmark verkar ha minst. En förklaring till situationen i Finland kan vara att automatspel där är mycket vanligare än i de andra nordiska länderna. En panelstudie och två befolkningsstudier i Norge talar för ett samband mellan sjunkande andel problemspelare och beslutet 1 juli 2007 att tillfälligt ta bort spelautomater. Vidare så har Storbritannien bedrivit mest forskning i Europa och även Tyskland har gjort tre större befolkningsstudier. Tyskland har en väsentligt lägre andel spelproblem än Storbritannien. Statens Folkhälsoinstitut konstaterar att detta är intressant eftersom Storbritannien har liberaliserat sin marknad. I Tyskland är spelmarknaden i de flesta delstater uppdelad. Det finns ett statligt monopol för lotterier och spel på idrottstävlingar. Spelformer såsom kasino och spel på hästar hanteras av privata aktörer med tillstånd i Tyskland.⁸

Detta kan jämföras med forskarna från Handels utredningsinstitut som menar att två stora undersökningar från Storbritannien 1999 och 2007 visade att andelen med patologiska spelproblem låg kvar på 0,6 procent, efter en omfattande omreglering.⁹

⁷ Handels utredningsinstitut (2008), *Varför spelmonopol? En analys av den svenska spelmarknaden*, Per Hortlund, Thomas Jonsson, Fredrik Bergström; Minnesanteckningar från möte med Lotteriinspektionen 2012-03-08.

⁸ Statens folkhälsoinstitut, *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009*; Lotteriinspektionen (2011), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2011*.

⁹ Handels utredningsinstitut (2008), *Varför spelmonopol? En analys av den svenska spelmarknaden*, Per Hortlund, Thomas Jonsson, Fredrik Bergström, 2008-11-20.

Finland

Avsikten med den nya lagstiftningen i Finland var att förhindra kriminalitet och sociala problem kopplade till spel. Lagstiftningen har införts i två steg, där det första (från om med den 1 oktober 2010) bland annat innebär

- 18 års gräns för spelande
- nya regler för marknadsföring av lagligt spel
- utökade befogenheter hos tillsynsmyndigheten
- ökad satsning på förebyggande åtgärder och behandling av spelberoende.¹⁰

Lagstiftningens andra steg innebär bland annat en övergång från ett system baserat på licenser till ett system som består av exklusiva rättigheter. Avsikten är därigenom att säkerställa ensamrätt för hantering av spel till tre bolag¹¹ som antingen ägs av staten eller kontrolleras av staten.¹²

Norge

Även i Norge har man valt en strikt reglerad form av spelmarknad. I Norge trädde en ny lag om förbud mot betalningsförmedlingar i kraft 1 juni 2010. Regleringen innebär ett förbud för kreditkorts- och onlinebetalningsföretag att göra överföringar mellan norrmän och utländska spelbolag. Enligt den norska regeringen är det bästa sättet att stärka den offentliga kontrollen att de största spelen bara får erbjudas av Norsk Tipping och Norsk Rikstoto. Förändringen innebar bland annat att bingomaskiner under år 2010 förbjöds på norska bingohallar, vilket har gett Norsk Tipping ensamrätt att driva spelterminaler. Vidare har Norsk Tipping fått i uppdrag av Norges Kulturdepartement att lämna förslag på möjliga interaktiva onlinespel.¹³

¹⁰ Lotteriinspektionen (2011), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2011*.

¹¹ Veikkaus, Raha-automaattiyhdistys (RAY) och Fintoto Oy.

¹² Lotteriinspektionen (2011), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2011*.

¹³ Lotteriinspektionen (2011), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2011*.

Fördjupad beskrivning – Danmark¹⁴

Arbetsprocessen inför en ny dansk reform¹⁵

Riksrevisionen har besökt Danmark och intervjuat representanter för Skatteministeriet och den danska tillsynsmyndigheten, Spillemyndigheden. Danmark är det medlemsland inom EU som senast har reformerat sin spelmarknad. Riksrevisionen är väl medveten om den diskussion som pågår i Sverige om huvudvidva Sverige ska välja ett mer öppet system med många spelaktörer eller behålla ett mer restriktivt system. Riksrevisionen värderar inte systemen i sig utan syftet med ett besök i Danmark har varit att ta del av den arbetsprocess som där pågick under fyra år för att kunna fatta beslut om hur regler och tillsyn behöver förändras så att det allmänna åter får kontroll över marknaden.¹⁶ Ett intressant inslag i den danska regleringen är också att fokus ligger på tillsynen och hur den ska vara effektivt utformad.

Danska politiker ansåg att det fanns ett behov av att kanalisera den danska befolkningens spelande till spelleverantörer som har tillstånd att verka på den danska marknaden. Inställningen var att om den danska marknaden inte omregleras och övervakas effektivt kommer utbudet av spel bli förknippat med negativa konsekvenser i form av kriminalitet och allmän oordning och riskerar ge spelproblem hos utsatta grupper. Samtidigt skulle spelvinster från det statliga bolaget Danske Spil sakta att minska och därmed minska avsättningarna till allmännyttiga ändamål.

Mot bakgrund av detta tillsattes år 2008 en projektgrupp. Gruppen bestod av företrädare från Skatteministeriet och den danska tillsynsmyndigheten Spillemyndigheden. Projektgruppen skulle jobba med att ta fram underlag för en proposition. Huvudargumentet man utgick ifrån var att spelmarknaden måste komma under dansk kontroll. Detta skulle i sin tur vara gynnsamt för det sociala ansvaret.

I det förberedande projektarbetet har i Danmark de statliga företrädarna haft en dialog med ett flertal olika aktörer. Kontakter har tagits med bland annat chefen för World Lotteries Association (WLA)¹⁷. Projektgruppen har även träffat vissa advokater med erfarenhet från liberaliseringen av den brittiska marknaden. Vidare har gruppen träffat den brittiska tillsynsmyndigheten Gambling Commission liksom de italienska och franska tillsynsmyndigheterna. Projektgruppen har även deltagit i en konferens om spelmarknaden i Madrid.

¹⁴ Skatteministeriet i Danmark (2010), *Lovforslag nr. L 202, Fremsat den 26. marts 2010 af skatteministeren*; Minnesanteckningar från möte med Skatteministeriet och Spillemyndigheden 2011-12-04.

¹⁵ Minnesanteckningar från möte med Skatteministeriet och Spillemyndigheden 2011-12-05.

¹⁶ Minnesanteckningar från möte med Skatteministeriet och Spillemyndigheden 2011-12-05.

¹⁷ World Lotteries Association är en av de neutrala organisationerna på spelmarknaden som arbetar för att upprätthålla standarder, rättvisa och anslutningsbarhet över hela världen.

Vidare var det under hela processen nära kontakter med de spelbolag på Internet som erbjöd spelprodukter på den danska marknaden. I arbetet med att ta fram krav i licensens tekniska bilaga hade man t.ex. en referensgrupp bestående av bland annat nätbaserade spelbolag. Arbetet kunde exempelvis röra sig om hur krav på produktmodifieringar skulle utformas för att motverka överdrivet spelande. Bland annat har längre pauser införts i spelautomaterna för onlinespel i förhållande till pauslängden i de landbaserade spelautomaterna.

Den nya danska regleringen

En blocköverskridande överenskommelse träffades den 4 februari 2010 om att genomföra en partiell omreglering av spelmarknaden. Den 1 januari 2012 trädde en ny dansk lagstiftning i kraft.

Spelmarknaden i Danmark har delats upp i olika områden. Lotterier ska enbart tillgodoses av ett statligt bolag (Danske Spil), "klasslotterier" (Det Danske Klasselotteri A/S, Landbrugslotteriet, Almindeligt Dansk Vare- og Industrielotteri) och icke vinstdrivande föreningar. Vadhållning på hästar och hundar ska tillhandhållas av det statliga bolaget (Danske Spil/Dantoto) i form av ett totalisatorspel. Ett fåtal licenser för landbaserade kasinon ska tillhandahållas. Vadhållning på sportspel och onlinekasinospel inklusive onlinespelautomater ska erbjudas på en kontrollerad marknad med fri konkurrens mellan kommersiella företag som erhållit dansk licens.

Förutom att nya spelbolag får ansöka om vissa licenser på den danska marknaden tillåts även bolagen Danske Spil A/S och Det danske Klasselotteri A/S att söka licens för att driva spelverksamhet på den liberaliserade delen av marknaden. I syfte att undvika ett icke konkurrensneutralt beteende hos monopolföretagen, i form av en överföring av medel från monopolverksamheten till den konkurrensutsatta verksamheten, ska den konkurrensutsatta verksamheten bedrivas i ett dotterbolag. Därigenom ska en organisatorisk och redovisningsmässig separation mellan monopolverksamheten och den liberaliserade verksamheten garanteras.

Ökade resurser till forskning, behandling och förebyggande åtgärder

Resurser som avsätts för spelberoende ska öka från 20 miljoner danska kronor till cirka 33 miljoner danska kronor. Dessa medel kommer i form av anslag ur statsbudgeten och ska användas till forskning, behandling av spelberoende och förebyggande information. Behandling av spelberoende sker vid privata behandlingshem. Behandlingshemmen kan ansöka om mer pengar till förebyggande information och åtgärder. Däremot ska tillsynsmyndighetens kostnader för verksamheten helt bekostas av licenstagarna.

Nytt gränsskydd

Den danska staten har valt att skydda sin marknad för olaga intrång genom 1) ett stärkt främjandeförbud som innebär att om spelbolag inte har licens får bolaget inte göra reklam på marknaden 2) kriminalisering av otillåtna betalningstransaktioner och 3) kriminalisering av otillåtet utbud av onlinespel på Internet. Spillemyndigheten för en dialog med finansinstitutionerna på den danska marknaden om att de inte ska förmedla pengar från och till otillåtna spelbolag. IP-blockeringen av Internet i Danmark är den minst extrema varianten. Syftet är att komma åt den stora massan av spelare som inte kan antas kringgå blockeringen illegalt. Om illegala spelbolag upptäcks på Internet får frågan avgöras i domstol. Det kommer dock att vara kostsamt för Internetleverantörer att bekosta domstolsprocesser vilket torde avskräcka Internetleverantörer från att tillåta illegala spelbolag.

Hälsoministeriet i Danmark har på liknande sätt blockerat Internet för otillåten försäljning av droger och medicin. I detta fall finns redan ett beslut i domstol som utföll till regeringens fördel. Hälsoministeriet har därmed banat väg för Skatteministeriets Internetblockering av spel.

Tillsynsmyndigheten ska ha en kontinuerlig dialog med betalningsinstitutioner och Internetleverantörer i syfte att dessa ska bli medvetna om vilka spelleverantörer som inte har licens att verka i Danmark. Tillsynsmyndigheten ska också förse spelarna med information om säkerhetsaspekter och legaliteten i de spel som tillhandahålls på den danska marknaden.

Vidare ska myndigheten förse spelarna med information om behandlingsinstitutioner samt ge upplysningar om spelberoende som kan vara relevant för spelarna. Spillemyndigheten ska också hålla sig informerad om hur man motverkar spelberoende och den senaste forskningsutvecklingen inom området. Myndigheten ska vidare ha en dialog med spelleverantörerna om hur man kan förbättra spelsäkerheten och konsumentskyddet. Målet är att främja en högre grad av självreglering av spelindustrin.

Spelansvarsåtgärder i den danska regleringen

I den danska regleringen för onlinespel har Spillemyndigheten i förordningen uppställt villkor för licensierade företag att vidta spelansvarsåtgärder.¹⁸ Vissa av dessa licensvillkor anges nedan.

- Tillståndsinnehavaren ska upprätta ett spelkonto för en registrerad spelare.
- Tillståndsinnehavaren ska ge spelaren åtkomst till uppgifter om spelkontots saldo, spelhistorik (inklusive insatser, vinster och förluster), in- och utbetalningar samt övriga transaktioner i anknytning till detta.

¹⁸ Förordning om onlinebaserat utbud av vadhållning.

- På tillståndsinnehavarens hemsida ska 1) framgå att det inte är tillåtet för personer under 18 år att delta i spelen, 2) informeras om ansvarsfullt spel och de potentiella skadeverkningarna av spel. Informationen om detta ska utarbetas i samarbete med ett behandlingscenter, 3) förmedlas åtkomst till ett självtest för spelmissbruk, samt 4) förmedlas information om och kontaktadresser till danska behandlingscenter.
- Informationen i ovanstående punkt ska placeras på en synlig plats på tillståndsinnehavarens hemsida och ska kunna åtkommas från alla sidor på hemsidan.
- På förstasidan av tillståndsinnehavarens hemsida ska det framgå att tillståndsinnehavaren har tillstånd från och övervakas av spelmyndigheten. Åtkomst till tillsynsmyndighetens hemsida ska förmedlas.
- Det ska på tillståndsinnehavarens hemsida finnas en klocka som ger spelaren möjlighet att se hur lång tid denne varit på spelsidan. Klockan ska hela tiden vara synlig för spelaren.
- Tillståndsinnehavaren ska tillhandahålla spelaren en funktion som möjliggör för spelaren att fastställa dagliga, veckovisa eller månatliga insättningsgränser.
- En spelares begäran om en höjning av en tidigare fastställd insättningsgräns får tidigast träda i kraft efter 24 timmar.
- Tillståndsinnehavaren ska tillhandahålla spelaren en funktion som möjliggör för spelaren att begära tillfällig eller permanent avstängning från spel. Tillståndsinnehavaren ska säkerställa att spelaren inte kan ingå nya spel efter att spelaren har begärt avstängning.
- En tillfällig avstängning kan inte vara kortare än en månad men spelaren ska dock ha möjlighet att välja en kortvarig spelpaus på 24 timmar (frysperiod).
- Permanent avstängning av spelaren innebär att tillståndsinnehavaren ska stänga spelarens spelkonto och avsluta kundrelationen. Spelaren kan registreras som kund på nytt tidigast 1 år efter stängningen av spelkontot.
- Om en spelare uteslutit sig själv från deltagande i spel hos en tillståndsinnehavare ska tillståndsinnehavaren informera spelaren om möjligheten till rådgivning och behandling av spelmissbruk vid ett danskt behandlingscenter.
- Tillståndsinnehavaren ska vidta åtgärder för att undvika att skicka reklam till spelare som tillfälligt eller permanent uteslutit sig själv från deltagande i spel.
- Bonus får inte ges till enskilda spelare på villkor som skiljer sig från erbjudanden som getts till andra spelare.

Tillsyn i Danmark

Risken för en volymökning och mer spelproblem på marknaden till följd av ökad konkurrens mellan licensierade bolag ska motverkas mer intensivt, exempelvis genom att licensinnehavarna ska erbjuda en möjlighet till spelarna att tillfälligt eller permanent stänga av sig från spel. Därutöver har Spillemyndigheden ett register, ROFUS, i vilket spelarna kan registrera sig och som utestänger spelarna tillfälligt eller permanent från *alla* licensinnehavares hemsidor. Licensinnehavarna ska ha en länk till registret på Spillemyndighedens hemsida. Spillemyndigheden har också insyn i företagets datoservrar och kan på så sätt urskilja de danska invånarnas spelmonster och omfattning på spelandet.

I samband med spelbolagens ansökan om spellicens i Danmark ska spelleverantören redogöra för och dokumentera hur leverantören ska införa lagstiftningens angivna spelansvarsåtgärder i form av program för att förhindra spelberoende, minderårigas spelande etc.

Efter ett år ska licensinnehavaren utarbeta en compliance report till Spillemyndigheden. Ett fristående företag godkänt av Spillemyndigheden ska genomföra bedömningen.¹⁹ Efter det första räkenskapsåret ska licensinnehavaren vidare offentliggöra en årsredovisning med verksamhetens nyckeltal och en redogörelse för hur licensinnehavaren har följt lagens krav.²⁰

Grundtanken i Danmark är att ställa kontinuerligt höga krav på de som fått licens snarare än att endast fokusera på kraven för att erhålla licens. I den danska tillsynsmyndighetens arbete utgår man från att alla bolag är "gröna". Men detta kan förändras till att bolagen blir "gula" eller "röda" beroende på olika risker i bolagens agerande vilket leder till en mer intensiv kontroll från tillsynsmyndighetens sida. De bolag som placeras i gul och röd kategori får hårdare regler att uppfylla, myndigheten tar fler kontakter med bolagen och fler kontroller görs. Den yttersta åtgärden är att bolaget ifråga kan förlora sin licens om villkoren inte uppfylls.

¹⁹ Minnesanteckningar från möte med Skatteministeriet och Spillemyndigheden 2011-12-05, Lovforslag nr. L 202, Fremsat den 26. marts 2010 af skatteministeren.

²⁰ jmf. Lovbekendtgørelse nr. 395 af 25. maj 2009.

Marknadsföringsbestämmelser i den danska spelregleringen²¹

I Danmark finns ett marknadsföringsförbud för företag utan licens. Vidare ska alla licensierade spelbolag i Danmark följa den danska marknadsföringslagen. I den danska spellagens kapitel 5 § 36 har villkoren avseende marknadsföring preciserats ytterligare. Det är därmed fråga om en dubbelreglering. I lagen anges fem villkor.

Marknadsföringen

- 1) ska presentera vinstchansen på ett korrekt och balanserat sätt för att undvika intryck av att vinstchansen är större än den faktiskt är
- 2) ska fokusera på att spel är en form av underhållning
- 3) ska inte adresseras till barn eller ungdomar under 18 år, varken i budskapet eller i medievalet
- 4) ska inte använda kända personer som antyder att spel har bidragit till deras framgång
- 5) ska inte ha ett budskap som ger intrycket av att spel hjälper till att lösa finansiella problem eller förbättra spelarens sociala acceptans

I lagen anges också att

”Skatteministern har rätt att ange detaljerade regler avseende marknadsföring av spel”.

Därmed finns utrymme för viss flexibilitet i regelverket. Det är dock oklart för Riksrevisionen vilka ytterligare åtgärder som kommer att vidtas.

Överträdelse är straffbelagda och prövas av antingen Spillemyndigheden eller danska Konsumentverket. I uppföljningen av hur bolagen sköter sig kan en grov eller flera mindre förseelser påverka bolagens möjlighet att behålla tillstånden.

I arbetet med marknadsföring kommer Spillemyndigheden att samarbeta med danska Konsumentverket. Det ska enligt uppgift finnas tidigare positiv erfarenhet av samarbete mellan parterna inom spel- och alkoholområdet. Eftersom lagen innebär en viss överlappning kommer samarbetet nu att bland annat handla om att ta ställning till vilken part – danska Konsumentverket eller Spillemyndigheden – som ska driva ett ärende om överträdelse i domstol.

²¹ LOV om spil nr 848 af 01/07/2010, minnesanteckningar från möte med Skatteministeriet och Spillemyndigheden 2011-12-04.