

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Spelinspektionens skrivelse Förslag till nya avgifter vid ansökningar om licens eller tillstånd enligt spellagen m.m.

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen anges att Spelinspektionen föreslår höjningar av flera avgifter avseende myndighetens hantering av licens- och tillståndsansökningar i syfte att uppnå full kostnadstäckning. Det föreslås även att avgiften för förnyelse av licens ska tas bort.

Remissen innehåller förslag till förordning om ändring i spelförordningen (2018:1475) som föreslås träda i kraft den 1 juni 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren uppger att omregleringen av den svenska spelmarknaden varit i kraft i snart fyra år och att avgifterna i 15 kap. 2 § spelförordningen (2018:1475) beräknades på antaganden som gjordes inför omregleringen, det vill säga under 2017/2018.

Spelinspektionens ekonomiska redovisning anges visa på behovet av en mer rättvisande kostnadstäckning gällande myndighetens hantering av licens- och tillståndsansökningar, ändring av personkrets samt registrering av ombud. I syfte att i högre grad uppnå full kostnadstäckning för verksamhetsområdet anger därför förslagsställaren att avgifterna i 15 kap. 2 § spelförordningen (2018:1475) justeras enligt myndighetens förslag.

Spelinspektionen föreslår också att strukturen i 15 kap. 2 § spelförordningen (2018:1475) ändras för att följa licensformerna enligt 5-10 kap. spellagen (2018:1138).

Det anges vidare att avgiften för ändring av licens har visat sig leda till gränsdragningsproblem för myndigheten varför Spelinspektionen också föreslår att den särskilda avgiften för ändring av licens tas bort.

Gällande licens för spel för allmännyttiga ändamål föreslås inga större förändringar av licensavgiften. Detta motiverar Spelinspektionen genom att hänvisa till Statskontorets rekommendation i slutrapporten avseende utvärderingen av omregleringen av

spelmarknaden, där Statskontoret uttrycker ett behov att ta ett samlat grepp om de strukturella och långsiktiga förutsättningarna för föreningslivets spel.

Det uppges vidare att licensavgiften för kommersiellt onlinespel och vadhållning bör sänkas då dessa visat sig överstiga myndighets kostnader för hanteringen.

I syfte att effektivisera hanteringen av licens till värdeautomatspel på andra ställen än ett kasino, kasinospel och poker i turneringsform föreslår Spelinspektionen att nuvarande krav på att Polismyndigheten och kommunen ska yttra sig innan licens beviljas ersätts med ett krav på att dessa ska yttra sig innan spel får tillhandahållas på spelplatsen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Avseende alternativ till den föreslagna regleringen anges att de föreslagna ändringarna av licensavgifterna (se s. 6-8 i remissen) för landbaserat kasinospel, kortspel i turneringsform, varuspelsautomater och spel på fartyg innebär att aktörer som ansöker om andra licenser inte kommer behöva finansiera Spelinspektionens verksamhet i fråga om prövning av nämnda licenser. Alternativet till detta uppges vara en ökning av andra avgiftsnivåer, vilket anges innebära att full kostnadstäckning inte tillämpades för de aktuella ansökningarna och att andra aktörer skulle behöva finansiera handläggningen av dessa ansökningar. Detta, anger förslagsställaren vidare, skulle inte stämma överens med lagstiftarens intentioner om att alla sökande ska behandlas lika. De aktörer som bedriver landbaserat kasinospel, kortspel i turneringsform, varuspelsautomater och spel på fartyg uppges göra detta, med ett fåtal undantag, som komplement till annan spelverksamhet eller annan nöjes- eller transportverksamhet. Det anges visserligen kunna komma att hävdas att förslagen kan leda till färre licensansökningar. Detta uppges troligtvis närmast vara fallet för ansökningar om kortspel i turneringsform från ideella föreningar. Det anges att Spelinspektionen endast meddelat en (1) sådan licens.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån förslagets syfte, att nå full – eller nära full – kostnadstäckning för avgifterna för licens- och tillståndsansökningar, framstår det som att de enda tänkbara alternativen är olika nivåer på avgifterna, olika varianter att ta ut avgifterna eller att inte förändra avgifterna över huvud taget. I de flesta ärenden vill Regelrådet se en något mer omfattande redovisning av denna del men med hänvisning till hur syftet är formulerat anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig för detta ärende.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anger förslagsställaren att förslaget bedöms förenligt med det EU-rättsliga regelverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade här varit önskvärt om förslagsställaren redogjorde för vilka avgifter som tas ut för liknande handläggning av licensansökningar i andra EU-länder. Sådan redovisning hade också varit intressant ur konkurrenshänseende. Regelrådet ser dock ingenting som talar emot förslagsställarens bedömning och anser därför att delaspekten kan anses tillräckligt redovisad.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Spelinspektionens föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2023. Det föreslås att äldre bestämmelser ska fortsätta gälla för ansökningar som har givits in till Spelinspektionen före ikraftträdandet. De spelplatser som är licensgivna vid ikraftträdandet anges ska anses vara anmälda. Som skäl för detta uppges att Spelinspektionen beviljade huvuddelen av nu gällande licenser under höst/vinter 2018/2019 med en licenstid om fem år. Det uppges att dessa licenser således ska förnyas under hösten 2023 och att det är viktigt att dessa licensavgifter återspeglar myndighetens kostnader för licenshantering för kommande licensperiod, det vill säga från 1 januari 2024 till och med 31 december 2028. Det uppges vidare att äldre bestämmelser bör fortsätta gälla för ansökningar som getts in till Spelinspektionen före ikraftträdandet.

Avseende informationsinsatser uppges förslagsställaren att berörda aktörer på spelmarknaden ska få ta del av information om de nya avgifterna via Spelinspektionens webbplats och att detta sätt att dela informationen bedömts tillräcklig. Det förtydligas att förslaget således inte medför några behov av särskilda informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det uppges att förslagen berör den som enligt spellagen vill ansöka om licens för att tillhandhålla spel om pengar, registrera spelombud samt den som har licens för att tillhandhålla spel om pengar

I remissen anges att två aktörer har licens att bedriva statligt spel, AB Svenska spel och AB Casino Cosmopol. Det anges vidare att det vid utgången av tredje kvartalet 2022 fanns 13 licenshavare till bingospel som sökt om en omsättning på högst 100 000 kronor (1 licenshavare), högst 250 000 kronor (2 licenshavare) och högst 500 000 kr (10 licenshavare).

Vidare anges att det vid utgången av tredje kvartalet 2022 fanns 73 aktörer med licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning, varav 43 aktörer har licens för både kommersiellt onlinespel och vadhållning. Det anges även att det vid samma tid fanns 16 aktörer med licens till landbaserat kasinospel. Dessa aktörer anges sammantaget ha licens för 381 spelplatser. En aktör uppges ha för 294 spelplatser, de tre näst största aktörerna uppges ha 21 spelplatser var, 4 aktörer anges ha mellan 4-6 spelplatser och 8 aktörer har 1 spelplats var.

Avseende licenshavare för bingospel anges det vid utgången av tredje kvartalet 2022 funnits 13 licenshavare, en som sökt om en omsättning om högst 100 000 kronor, 2 licenshavare för högst 250 000 kronor och 10 licenshavare som sökt om en omsättning om högst 500 000 kronor.

Vad gäller varuspelsautomater anges att Spelinspektionen meddelat fem aktörer (alla aktiebolag) licens. Dessa aktörer uppges ha en spelplats vardera.

Slutligen, vad gäller spel på fartyg, anges att Spelinspektionen meddelat två aktörer (båda aktiebolag) licens. Dessa två aktörer uppges inneha licens för sammanlagt 27 spelplatser. Den ena aktören har för 16 spelplatser, den andra aktören har 11 spelplatser.

De enskilda spelföretagens omsättning uppges inte gå att bedöma till följd av att sådana uppgifter saknas. Det uppges att de föreslagna avgifterna utgår från principen om full kostnadstäckning och att alla sökanden ska behandlas lika. Vidare uppges att även om sådana uppgifter fanns, vad gäller omsättningen för licenshavare som är att betrakta som små företag, skulle det inte i praktiken påverka det aktuella förslaget.

Det anges också att Spelinspektionen i september 2022 hade 4 263 registrerade ombud som tillhandahåller spel för fyra aktörer. Under denna tidpunkt anges en aktör ha haft 1 364 ombud, en 1 701 ombud, en 1 196 och den sista hade två ombud. Det uppges att förslaget om höjd avgift kommer att innebära att dessa aktörer kommer att erlägga ytterligare 700 kronor i avgift för registrering av ett ombud och 1 500 kronor för avregistrering av ett ombud.

Under första halvåret 2022 anges Spelinspektionen haft omkring 100 nya registreringar och drygt 300 avregistreringar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tillräckligt tydliga hur många och stora det påverkade företagen är. Det framgår också tydligt vilken bransch som påverkas av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissen anges att licenskostnaderna för de två aktörerna som har licens att bedriva statligt spel minskar med omkring 1 000 000 kronor (under en licensperiod som varar fem år) i jämförelse med nuvarande licensavgifter.

Gällande spel för allmännyttiga ändamål uppges förslagen innebära att licensavgiften bättre motsvarar myndighetens ökade kostnader för licensgivningen. Sammantaget anges avgifterna för licens till lotteri under en licensperiod (5 år) öka med 470 000 kronor, från 3 525 000 kronor till 3 995 000 kronor.

Avgiften för bingospel anges komma att variera mellan 6 000 kronor och exempelvis 156 000 kronor för en aktör med 300 förmånstagare. Höjningarna uppges i första hand komma att beröra bingo med många föreningar som tar del av bingos överskott som bedrivs från en fast spelplats, en så kallad hallbingo. För mindre licenshavare inom bingospel anges att höjningen kommer att få störst effekt i förhållande till spelets omsättning. Även om förslaget sammantaget innebär höjningar av avgiften för en enskild aktör anges att nivån på avgiften ska anses vara relativt låg med hänsyn till det stora antalet föreningar som får del av överskottet i de fall avgiften för aktören uppgår till hundratusentals kronor, spelets omsättning i dessa fall och licensperiodens längd.

Vidare anges att förslaget att ta bort "rabatten" vid förnyelse av licens medför att de företag som i dag kan ansöka om förnyelse av sådan licens vid en ansökan måste betala full ansökningsavgift. Detta anges innebära att en licenshavare vid förnyelse av sin licens erlägger samma belopp som vid en "nyansökan". Enligt förslaget ingår även ändringar av licensbeslutet under licensperioden i licensavgiften varför den föreslagna sänkningen av

avgiften från 400 000 kronor till 230 000 kronor i praktiken är högre vid jämförelse med nuvarande licensavgifter.

Det anges också att vid en jämförelse med den avgift för en förnyad kombinerad licens om 600 000 kronor som gäller fr.o.m. den 1 januari 2003 blir effekten att licenshavarna kommer att erlägga $(43 \times (600\,000 - 230\,000) =)$ 15,9 miljoner kronor mindre med nu aktuellt förslag. Vid en jämförelse med licensavgifterna enligt nu gällande förordning uppges de nu förslagna licensavgifter medföra att licensavgifterna under en licensperiod (5 år) minskar med uppskattningsvis $(30 \times 400\,000 + 43 \times 300\,000 - 73 \times 230\,000 =)$ 8,1 miljoner kronor.

Sammantaget anges förslaget medföra (under förutsättning att nuvarande licenshavare söker om sina licenser när dessa går ut) att erlagda ansökningsavgifter för kommersiellt landbaserat kasinospel i sin helhet för en licensperiod om fem år kommer att uppgå till drygt 5,4 miljoner kronor mot drygt 1,9 miljoner kronor enligt nuvarande avgiftsmodell. Det uppges att Spelinspektionen meddelat två aktörer licens till kortspel i turneringsform, ett aktiebolag och en ideell förening. Dessa aktörer anges hittills ha erlagt $(15\,000 \times 2 =)$ 30 000 kronor i licensavgift enligt nuvarande avgiftsmodell. Enligt förslaget ska de sammantaget erlägga $(80\,000 \times 2 =)$ 160 000 kronor i licensavgift om de söker om sina nuvarande licenser. Enligt 10 kap. 6 § spellagen är licenstiden begränsad till två år.

Vad gäller varuspelsautomater anges att Spelinspektionen meddelat fem aktörer (alla aktiebolag) licens. Dessa aktörer anges ha en spelplats vardera. För aktörerna innebär förslaget under en licensperiod om fem år en betydande höjning av avgiften. Dessa aktörer anges hittills ha erlagt $(2\,800 \times 5 =)$ 14 000 kronor i licensavgift för sina femåriga licenser. Enligt förslaget ska de sammantaget erlägga $(80\,000 \times 5 + 3\,000 \times 5 =)$ 415 000 kronor i licensavgift om de söker om sina nuvarande licenser.

Det uppges vidare att Spelinspektionen sedan den 1 januari 2019 har Spelinspektionen hanterat drygt 600 anmälningar av ändringar av personkretsen enligt 4 kap. 11 § spellagen, det vill säga i genomsnitt omkring 150 anmälningar per år. Dessa anmälningar anges ha ökat (med ca 60 procent) efter en informationskampanj av Spelinspektionen i mars 2021. Första halvåret 2022 anges myndigheten ha hanterat 145 anmälningar. Myndighetens administrativa arbete med dessa anmälningar anges variera beroende på om anmälan rör fysiska personer i licenshavarens organisation eller om ändringen rör ändrade ägarförhållanden för licenshavaren (juridiska personer). Det senare uppges ta betydligt mer tid i anspråk. Det anges att dessa mer administrativt betungande anmälningar uppskattas utgöra ca 5 procent av anmälningarna. Med hänsyn till de föreslagna avgiftsnivåerna, 1 000 kronor respektive 3 000 kronor, gör Spelinspektionen bedömningen att förslaget saknar påverkan på konkurrensförhållandena. Ingen aktör anges heller påverkas i sådan utsträckning att de behöver omvärdera sitt deltagande på marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Hur avgifterna påverkas för de berörda företagen framgår tydligt av förslagsställarens redovisning. Däremot framgår det inte hur stor förslagets administrativa börda bedöms bli eller i vilken utsträckning förslaget påverkar de berörda företagens verksamhet. Även om förslagsställaren bedömer att det föreliggande förslaget *inte* påverkar förfarande från hur det fungera idag (det vill säga de uppgifter som de berörda behöver lämna när de söker licens) borde tidsuppskattningar av detta förfarande presenterats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen anges att de föreslagna ändringarna sammantaget innebär att Spelinspektionens "underskott" avseende licensområdet spel för allmännyttiga ändamål kommer att minska, men inte att det föreligger full kostnadstäckning avseende området. De föreslagna höjningarna anges vara relativt låga i förhållande till omsättningen på spelmarknaden varför förslagen bedöms ha en marginell påverkan på konkurrensförhållandena. Ingen licenshavare borde påverkas i sådan utsträckning att de behöver omvärdera sitt deltagande på marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är möjligt att förslaget inte medför någon konkurrenspåverkan men eftersom avgifterna ändras olika mycket för olika typer av licenshavare så är det inte självklart att så inte är fallet. Förslagsställaren återkommer också till argumentet att licenserna är låga i förhållande till omsättningen på spelmarknaden. Så är det säkert, men för ett enskilt företag som möter betydande avgiftshöjningar har den totala omsättningen på spelmarknaden mindre betydelse för den egna verksamheten, därmed hade det varit relevant att redovisa mer precisa uppgifter om de berörda företagens omsättning då storleken på de berörda företagen kan antas påverka deras möjligheter att hantera administrativa bördor. Förslagsställaren borde, med hänvisning till de stora förändringarna i avgiftsnivåerna, utrett förslagets potentiella konkurrenspåverkan något mer ingående för att delaspekten skulle bedömas tillräckligt redovisad.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren anger att förslagen i remissen inte bedöms medföra några andra konsekvenser än vad som i övrigt angetts. Förslagsställaren förtydligar att förslagen därmed inte bedöms ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Det anges vidare att förslagen inte bedöms medföra några effekter för sysselsättningen, jämställdheten mellan kvinnor och män, miljön eller samhället i övrigt.

Regelrådet finner redovisningen förslagets påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa saknas redovisning i denna del.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att redovisningen avseende förslaget bakgrund och syfte, redovisningen avseende effekterna av om ingen reglering kommer till stånd, redovisningen avseende förslaget överensstämmelse med EU-rätten, redovisningen avseende särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser, redovisningen av de berörda företagen utifrån antal, storlek och bransch samt redovisningen avseende förslaget påverkan på företagen i andra avseenden samtligt är godtagbart redovisade. Däremot bedömer Regelrådet att redovisningen brister på delspekterna för förslaget påverkan på de berörda företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet, gällande förslaget konkurrenspåverkan samt huruvida det varit nödvändigt att särskilt beakta små företag vid reglernas framtagning.

Regelrådets gör bedömning att konsekvensutredningens brister är tillräckliga för att konsekvensutredningen på totalen är att anse bristfällig. Med relativt små ändringar, framför allt genom uppskattningar av hur lång tid det bedöms ta att söka aktuella licenser, genom närmare uppgifter om de berörda företagens omsättning samt ett resonemang om hur föreslagna nivåer kan påverka konkurrensförhållandena borde konsekvensutredningen kunna uppfylla kraven.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 april 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande