

Diarienummer: Fi2020/04385

Till: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: simon.isaksson@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria om förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Kindred bedriver genom det helägda dotterbolaget Spooniker Ltd, innehavare av licenser för kommersiellt onlinespel och vadhållning enligt Spellagen (2018:1138), spelverksamhet i Sverige under en rad olika varumärken, bland dem det välkända Unibet. Kindred verkar på licensierade och långsiktigt hållbara marknader och har idag licenser i ett stort antal länder såsom Storbritannien, Frankrike, Belgien, Danmark, Italien, Australien, Irland, Rumänien och Estland. Kindred har även spellicenser i Malta, Gibraltar och i delstaterna New Jersey, Pennsylvania och Indiana i USA.

Regeringen föreslår i en promemoria att de tillfälliga åtgärder som infördes den 2 juli förlängs till utgången av juni 2021.

Spooniker Ltd har genom Kindred tidigare yttrat sig över regeringens förslag och hänvisar utöver detta yttrande i relevanta delar alltså till vad som där förts fram.

Sammanfattning

- Regeringen hänvisar till ett antagande om ökat problemspelande för att förlänga de tillfälliga åtgärderna, men kan sju månader efter att restriktionerna först föreslogs fortfarande inte visa fakta som stöder antagandet.
- Regeringen anförde vid Spellagens tillkomst att generella gränser för spelarna inte var ett effektivt sätt att tillgodose skyddsbehoven, utan att istället av spelarna själva individuellt sätta gränser var den rätta metoden. Ingenting har redovisats om varför regeringen nu agerar i motsatt riktning.

- Stödlinjen och andra med insyn i spelande och problemspelande redovisar inga noterbara samband mellan pandemin och ett ökat problemspelande hos i Sverige licensierade speloperatörer.
- Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd för att klarlägga, och berör i remitterade förslaget inte, den minskade kanalisering som är den troligaste effekten av åtgärderna, en kanalisering som redan innan de tillfälliga åtgärderna var nere på låga 72–78 procent för onlinekasino.
- Regeringen redovisar inga åtgärder mot olicensierade spel och bortser från att olicensierade spelsajter som inte riktar sig till Sverige, genom att inte använda svensk text och svensk valuta, enligt Spellagen är lagliga.
- Regeringen har två medel för att öka andelen av spel som står under svensk kontroll: att skapa goda förutsättningar för spelkunder att välja spel hos licensierade operatörer och att försvåra tillgången på olicensierat spel. Regeringen gör inget av detta.
- Spelreformens mål är att kanaliseringen är minst 90 procent tre år efter införandet, vilket inte kommer att uppnås. Spelreformen framstår alltså som ytterligare ett av svensk spelpolitikens många regleringsmisslyckanden.

Regeringen anför inga sakliga skäl

Regeringen införde den 2 juli begränsningar i de licensierade företagens verksamheter genom att hänvisa till att den pågående pandemin kan leda till en ökning av riskfyllt spelande. Några empiriska tecken på att så skedde redovisade regeringen inte, något som också noterades av många remissinstanser. Begränsningarna skulle gälla till slutet av 2020.

Nu föreslår regeringen i en promemoria att begränsningarna förlängs till juni månads utgång 2021. Regeringen redovisar fortfarande inga uppgifter som visar att spelandet som sådant eller särskilt riskfyllt spelande ökat till följd av pandemin, utan skriver att (sid 6):

”Smittspridningen innebär stora risker för konsumenterna på spelområdet. Det minskade utbudet av landbaserade spel kan, i kombination med ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället, innebära en risk för att konsumenter i högre utsträckning än tidigare söker sig till särskilt riskfyllda spelformer, t.ex. onlinekasinon.”

Förslag på åtgärder som har stor effekt för en hel bransch, en bransch där regleringen har tydliga sociala skyddsmotiv, ska bygga på fakta och empiri. Att regeringen fortsätter att motivera ingripande förslag med ett antagande kan inte vara grund för beslut. Om de risker som regeringen hänvisar till verkligen fanns, skulle det efter många månaders pandemi finnas fakta som stöder antagandet. Regeringen redovisar inga sådana fakta.

Vid tillkomsten av spellagen fanns det remissinstanser som förespråkade såväl *insatsbegränsningar* som en reglering gällande *maximalt belopp* som ska vara möjligt att *sätta in*. Regeringen valde dock att inte införa ett tak för faktiska insättningar. I stället underströk regeringen att det är spelaren som sätter sina gränser och som därefter, inom gränserna, själv bestämmer hur mycket han eller hon sätter in på sitt spelkonto. Genom detta minskas risken att spelaren spelar för mer än vad som var tänkt från början.¹ Det är med andra ord spelarens *egna* insättningsgränser som lagstiftaren valde som *medel* för att *begränsa spel*. Varför regeringen väljer att använda sitt av riksdagen givna mandat på annat sätt förklaras inte.

Inga belägg för allmänt ökat problemspelande under pandemin

Stödlinjen redovisar ingen ökning av antalet hjälpsökande under eller till följd av pandemin. Stödlinjen skriver i en rapport om spelandet under pandemin (2020-09-02, sid 1)² att:

”Det har varit färre kontakter till Stödlinjen under coronapandemin jämfört med 2019. Initialt sjönk antalet hjälpsökande för att sedan öka, och sedan vecka 22 har antalet kontakter legat mer i nivå med föregående år.”

Variationerna framstår inte som anmärkningsvärda eller kopplade till pandemin. Stödlinjen, som löpande publicerat statistik om spelandet under pandemin, skriver i septemberrapporten att rapporteringen i fortsättningen kommer att glesas ut, något som understryker att pandemin i sig inte gett upphov till ökat problemspelande.

Regeringen hänvisar i promemorian till att den största gruppen som ringer Stödlinjen uppger att de har problem med onlinekasino. Detta är dock inget nytt utan väl känt innan Spellagen infördes och var i själva verket ett bärande motiv till att få in onlinekasino under svensk lag, med det krav på omsorgsplikt som kan ställas på licensierade operatörer.

Den forskning som finns visar heller ingen ökning av problemspelandet som kan kopplas till pandemin, istället konstateras en liten minskning av vadhållning under våren då sportspel var inställda och en ökning av onlinekasino, men inget ökat spelande totalt.³

¹ Prop. 2017/18:220 s. 152

² http://dok.sls.sll.se/CPF/Stodlinjen/Data_Stodlinjen_covid19_5.pdf

³ <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33117770/>

Enligt en studie vid Lunds universitet har pandemin inte orsakat ett allmänt ökat problemspelande, däremot finns personer med redan konstaterat spelmissbruk som visat sig spela något mer.⁴

Regeringens åtgärder är generella och berör alltså inte det som tillgänglig forskning pekar på. För detta skulle behövas riktade åtgärder mot en mindre grupp spelmissbrukare. Detta understryker att en av de bärande idéerna bakom Spellagen - omsorgsplikten – är rätt tänkt samtidigt som generella begränsningar slår fel.

Regeringens förslag har kraftigt negativa effekter på svenska licensierade operatörers möjligheter att bibehålla långsiktiga kundrelationer, och därmed också på kanaliseringen till det svenska licenssystemet. Trots dessa effekter redovisar regeringen inte fakta som stöder antagandet att pandemin orsakar problemspelande. Slutsatsen är att förslaget inte ska genomföras.

Regeringen vill minska antalet licensierade onlinekasinon

I kapitel 4 Konsekvenser påminner regeringen om att den tillfälliga förordningen är utformad så att den som har licens för både onlinekasino och vadhållning, kan undvika att drabbas av begränsningarna om spelföretaget avstår från att tillhandahålla onlinekasino.

Regeringen noterar också att det i Spellagen 18 kap. 14 § framgår att den som har licens för onlinekasino men som inte bedriver någon verksamhet under sex månader ska förlora sin licens, något som aktualiseras om regeringen förlänger de tillfälliga åtgärderna. Denna konsekvens menar regeringen "får anses vara godtagbar i förhållande till syftet att tillfälligt minimera de särskilda risker som kommersiellt onlinespel innebär".

Detta understryker att regeringen inte ser några problem med att antalet operatörer som bedriver onlinekasino med svensk licens minskar, inte bara under pandemin utan också permanent. Detta innebär att kraftigt avsteg från syftet med Spellagen, som var att få in så många operatörer av onlinekasino som möjligt under svensk jurisdiktion och kontroll.

Hur regeringen tänker sig att utöva kontroll över svenskars spelande om antalet licensierade onlinekasino minskar och vad detta innebär för konsumentskyddet framgår inte i de olika promemoriorna eller i regeringens uttalanden.

⁴ <https://www.mdpi.com/1660-4601/17/11/4013/htm>

Regeringen passiv i frågan om minskad kanalisering

Spellagens syfte är att svenska konsumenter ska välja svenska licensierade speloperatörer och därmed åtnjuta det svenska konsumentskyddet, det som kallas att spelet ska kanaliseras till svenska licensierade spel. I våras bedömdes kanaliseringen vad gäller onlinekasino av Copenhagen Economics vara nere på mellan 72 och 78 procent och med en sjunkande trend allt sedan Spellagen infördes.⁵ Även Statskontoret⁶ och Spelinspektionen har hänvisat till en sjunkande kanalisering och i tidigare remissomgångar framkom från flera remissinstanser att en förutsägbar effekt av den tillfälliga förordningen är en försämring av de licensierade bolagens konkurrenskraft och därmed minskad kanalisering, kontroll och konsumentskydd.

Spelinspektionen fick den 23 april (Fi2020/01922/OU), i samband med att den tillfälliga förordningen remitterades, i uppdrag att sammanfattningsvis utreda och föreslå åtgärder som kunde bidra till att öka andelen spel hos i Sverige licensierade och kontrollerade spelbolag. Spelinspektionen har återkommit med rapporter 1, 2, 3 och en slutrapport. Redan i delrapport 1 (2020-05-18) framkom att verkningsfulla medel vore B2B-licenser, förändringar i reglerna om banksekretess och stärkt kreditprövning för spel om pengar.⁷

Det har sedan Spellagen bereddes varit uppenbart att kanaliseringen för onlinekasino är omregleringens största utmaning. Spellicensutredningen föreslog bland annat så kallade B2B-licenser för att bättre kunna kontrollera flera led på marknaden, men regeringen lyfte bort förslaget i propositionen med hänvisning till att det var otydligt vad licenserna skulle innehålla. Åren därefter har regeringen inte gjort något för att åtgärda denna eller andra brister i Spellagen.

Ansvarig minister har i medierna uppgett att regeringen har fokus på frågan om olicensierat spel, men sådana uttalande saknar substans eftersom några faktiska åtgärder inte har presenterats. Även om sådana skulle föreslås, tar det tid att införa dem och de kommer inte att kunna motverka minskad kanalisering under den tid som den tillfälliga förordningen föreslås gälla.

⁵ <https://www.bos.nu/2020/04/28/bos-rapport-om-kanaliseringen-pa-den-svenska-spelmarknaden-mycket-illavarslande/>

⁶ <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2020/utvardering-av-omregleringen-av-spelmarknaden>

⁷ <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/rapporter-reimssvar/>

Kanaliserings måste utgå från spelkonsumenterna

För att få till en hög kanalisering, har regeringen i princip två verktyg:

1. Att se till att licensierade spel har så goda förutsättningar att tillfredsställa den inhemska efterfrågan att svenska konsumenter inte väljer ett olicensierat alternativ. Ett av syftena med detta är att det bara är på licensierade bolag man kan ställa krav på exempelvis omsorgsplikt.
2. Att försvåra tillgången till olicensierat spel så mycket att spelkonsumenterna inte orkar bemöda sig om att spela hos olicensierade spelbolag.

Regeringen skriver ingenting om kanaliseringen i den nu föreliggande promemorian. Socialförsäkringsministern säger till TT (2020-11-10), apropå synpunkten att kanaliseringen förutses minska:

”De aktörer som saknar licens ska kastas ut från marknaden. Det är kriminaliserat att tillhandahålla, främja och marknadsföra olicensierat spel, och det är allvarliga brott.”

Problemet är att utsagan inte är korrekt. Regeringens egen myndighet, Spelinspektionen, skriver i sitt första remissvar på förslaget till tillfällig förordning⁸ att en trolig effekt av den tillfälliga förordningen är minskad kanalisering och att regeringen inte kan räkna med att Spelinspektionen kan göra så mycket åt det eftersom de legala medlen saknas. Inspektionen avslutar med att konstatera att allt olicensierat spel inte är olagligt (sid 5):

”Det bör också framhållas att allt olicensierat spel inte är olagligt. Det är tillåtet att ha svenska spelkunder så länge spelverksamheten inte riktas mot den svenska marknaden i lagens mening. Detta glöms ofta bort i debatten. Denna typ av tillåtet olicensierat spel kan inte motverkas genom tillsyn. Istället behöver myndigheten främja licensierat spel genom informationsinsatser.

Mot bakgrund av det anförda är det Spelinspektionens uppfattning att de möjliga negativa effekterna av förslagen på kanaliseringen inte bör underskattas. Spelarskyddet kommer att minska om spelarna i högre utsträckning spelar hos olicensierade bolag.”

Spelinspektionen pekar på det faktum att spel som saknar svensk licens, men inte riktar sig till den svenska marknaden, inte heller är olagligt. Regeringen är väl medveten. Under beredningen av prop. 2017/18:220 i Regeringskansliet ändrades tillämpningsområdet för Spelagen 1 kap 2 §. Det anges i regeringens

⁸ <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/remissvar-spelansvar-covid-19.pdf>

proposition vilka rekvisit som krävs för att bestämma om en spelsajt riktar sig till Sverige. I propositionen framgår att:

”För att inte allt spel över internet ska omfattas av lagens tillämpningsområde undantas sådana spel som inte riktas mot den svenska marknaden. Det är således inte tillräckligt att en webbplats där spel tillhandahålls är åtkomlig från Sverige – för att lagen ska vara tillämplig krävs att den är utformad för den svenska marknaden. Detta får avgöras efter en samlad bedömning, där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta”.⁹

”Regeringen är medveten om att det, som Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) påpekar, finns risk för att ett spelföretag helt enkelt genom att erbjuda speltjänster på engelska och med insatser eller kontoställning angivna i en annan valuta försöker kringgå det svenska licenskravet. Samtidigt är det inte rimligt eller möjligt att kräva att alla aktörer som erbjuder spel över internet ska söka licens i Sverige”¹⁰

Tillämpningsområdet för Spellagen medför att det är lagligt att på olika sätt bistå olicensierat spel så länge spelet sker på Internet, inte presenteras på svenska och inte erbjuder transaktioner i svenska kronor. Sådant bistånd kan ske genom att upplåta annonsplats, förmedla betalning eller leverera andra tjänster såsom till exempel spelprodukter. Betalningsförmedlare, annonsplattformar och spelleverantörer bryter således inte mot Spellagen och kan inte förbjudas eller hindras på andra sätt.

Konsekvensen av det tillämpningsområde för Spellagen som regeringen valde, och som riksdagen beslutade om, är att det enligt Spellagen är tillåtet för alla världens spelbolag och deras tjänsteleverantörer att möjliggöra spel från svenska kunder så länge det sker på annat språk än svenska och i annan valuta än svenska kronor. De flesta svenska förstår engelska och förstår värdet av vanligt förekommande utländska valutor, exempelvis Euro.

Det är också mycket enkelt för svenska konsumenter att hitta olicensierade spelsajter, och det är ur konsumentens perspektiv ingen större skillnad mellan sådana som vänder sig till den svenska marknaden och sådana som, i lagens mening, inte gör det. Skillnaderna består främst i att spel utan licens inte begränsas av svenska spelansvarsbestämmelser eller eventuell registrering i Spelpaus.se.^{11 12}

⁹ Författningskommentaren Prop. 2017/18:220 sid. 290

¹⁰ Allmänmotiveringen prop. 2017/18:220 sid. 88 st 1

¹¹ <https://spelpressen.se/casino-reportage/casino-utan-svensk-licens>

¹² <https://goplay.se/casinon/utan-licens/>

Problematiken med en olicensierade marknad som ligger öppen för svenska konsumenter, och dessutom till stora delar är laglig, understryks av Spelinspektionens senaste undersökning om svenskarnas spelvanor ¹³. Där uppger 95 procent av de tillfrågade spelarna (som spelat de senaste 12 månaderna) att de inte vet hur man kan se om ett spelbolag, eller en spelsajt, har svensk licens eller inte. Samtidigt uppger 76 procent att de inte känner till fördelar med att spela hos bolag med svensk licens.

Eftersom det inte finns några reella möjligheter för regeringen att hindra svenska spelkonsumenter från att spela hos i Sverige olicensierade spelbolag, så måste fokus istället ligga på att ge de licensierade spelbolagen goda förutsättningar att tillgodose konsumenternas och samhällets behov. Med de förslagna begränsningarna gör regeringen tvärtom.

Regeringens urholkar Spellagen

Syftet med Spellagen och den flerpartiuppbyggnad som låg bakom den var att kanalisera svenskars intresse av spel till ett svenskt licenssystem genom att detta system skulle göras så attraktivt att spelkunderna valde att konsumera spel inom licenssystemet. Detta skedde mot bakgrund av att det under många år visat sig omöjligt att hindra svenska konsumenter att spela där de tycker sig finna de bästa erbjudandena.

Spellagen hade ett brett stöd i riksdagen, men regeringens begränsningar och förlängningen av dem innebär ett så stort avsteg från principerna bakom omregleringen att det inte går att förstå annat än att regeringen valt en ny inriktning på den svenska spelpolitiken än den som riksdagen ställt sig bakom. En inriktning som innebär att onlinekasino inte ska finnas i det svenska licenssystemet.

Sannolikheten för att kanaliseringen den 1 januari 2022 är minst 90 procent, det som är spelreformens uttalade mål, är redan låg och den tenderar att minska med varje åtgärd regeringen föreslår. Spelreformen framstår med regeringens förslag alltmer som ytterligare ett av svensk spelpolitikens många regleringsmisslyckanden.

Stockholm 2020-11-23

Peter Alling
Global Head of Public Affairs
Spooniker Ltd / Kindred Group plc
peter.alling@kindredgroup.com

¹³ <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/remissvar-spelansvar-covid-19.pdf>