

Diarienummer: Fi2020/02404/OU

Till: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: fredrik.sandstrom@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria om reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av covid-19

Kindred bedriver, genom dotterbolaget Spooniker Ltd, 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 har återkommit med ett reviderat förslag på en tillfällig spelförordning där de tillfälliga spelansvarsåtgärderna – insättningsgräns, tidsgräns och bonusbegränsning - nu endast ska gälla kommersiellt onlinespel eftersom det är där, enligt regeringen, som de potentiella problemen finns.

Kindred har tidigare yttrat sig över regeringen första förslag och hänvisar utöver detta yttrande i relevanta delar alltså till vad som där förts fram.

Sammanfattning

- Regeringen motiverar sina förslag med att coronapandemin gjort att vadhållning på sport upphört vilket tillsammans med en ekonomisk nedgång skulle leda till ökat problemspelande på onlinekasino. Men regeringen redovisar inga noterbara förändringar i spelbeteende och ingen annan kan heller notera sådana. Det viktigaste substitutet för vadhållning på sport verkar vara spel på hästar, som ökat kraftigt.
- Under juni månad återstartar sportturneringar i hela Europa och det bärande motivet till regeringens förslag försvinner därmed.
- Bristen på sakliga skäl gör att inskränkningarna är oproportionerliga och strider mot EU:s regler vad gäller konkurrensrätt, statsstöd och sättet som förändringarna notifierats på. Det saknas en analys av detta i regeringens promemoria.
- Förslagen i förordningen strider också mot det sätt som Sverige i övrigt valt att möta pandemin, det vill säga att bara vidta åtgärder då ett problem konstaterats och göra det med metoder som enligt vedertagen kunskap åtgärdar problemet.

- Regeringen har trots synpunkterna i den första remissomgången, fortsatt missbedömt den tid det tar att ändra de tekniska systemen för att genomföra förordningens krav. Som Spelinspektionen påpekat krävs det också en omcertifiering av systemen för att spellagens krav ska vara uppfyllda. Ändringar i mobila appar kräver också att de testas av Apple och Google, även det tar tid.
- Syftet med omregleringen av spelmarknaden var att skapa så attraktiva förutsättningarna för svenska aktörer och kunder att de valde att verka och konsumera inom licenssystemet, detta eftersom beslutsfattarna hela tiden varit medvetna om att det inte går att annat än på marginalen hindra svenska spelare från att spela på olicensierade sajter. Därför är målet minst 90 procents kanalisering.
- Kanaliseringen till det svenska licenssystemet har för onlinekasino sjunkit till runt 75 procent. Regeringens föreslagna åtgärder kommer att snabbt minska den ytterligare eftersom olicensierade aktörer kommer att inrikta sig på precis de delar som licensierade företag förbjuds att erbjuda.
- Copenhagen Economics har i en färsk analys uppskattat att kanaliseringen troligen sjunker till mellan 52 och 63 procent till följd av regeringens åtgärder. Störst påverkan har insättningsgränsen.
- Detta leder till ett sämre spelarskydd eftersom de olicensierade spelföretagen inte omfattas av kravet på omsorgsplikt. Skulle regeringens antagande vara korrekt – att riskspelandet ökar under pandemin – så innebär åtgärderna och det sämre spelarskyddet en fara för folkhälsan.
- Åtgärderna kommer dessutom ha effekten att aktiva spelare kommer att sprida sitt spelande vilket gör att spelbolagens möjlighet till kontroll av riskabelt spelbeteende minskar.
- Åtgärderna, inte minst om de leder till att licensierade onlinekasinon tvingas stänga ner, kommer att snabbt minska kanaliseringen. Risker ökar att mindre licensierade aktörer, som är helt beroende av onlinekasino, lämnar det svenska licenssystemet och sätter igång ett strömhopp. Om staten under året tappar kontrollen går det inte att få den tillbaka. Då är spelmarknaden tillbaka till där den var innan den 1 januari 2019.
- Förslagen går utöver det mandat som regeringen fått av riksdagen, ett mandat som regeringen hävdade bara skulle användas på sätt som gav licensinnehavarna god förutsägbarhet. Nu får spelföretagen en knapp månad på sig att drastiskt förändra verksamheten och uppmanas till och med att stänga den. Förutsägbarheten och stabiliteten på den olicensierade delen av marknaden är långt bättre.
- Att så radikalt försämra förutsättningarna för licensierad onlinekasino innebär en ny inriktning på regeringens spelpolitik där omregleringens viktigaste mål – att få in allt onlinespel i ett svenskt licenssystem – verkar ha övergetts.

Inledning

Kindred vill påminna om att det svenska licenssystemet, såsom det konstruerades genom Spellicensutredningen (SOU 2017:30), bygger på en reglering som ska vara så attraktiv för speloperatörerna och konsumenterna att dessa väljer att verka inom licenssystemet framför att fortsätta nå svenska kunder från andra länders system. En grundförutsättning är att också kunderna uppfattar dessa operatörers kundupplevelse som mer attraktiv än det globalt tillgängliga utbudet.

Omöjligt hindra olicensierade spel

Hotet från operatörer som verkar utomlands ifrån finns hela tiden och det är, som Spelinspektionen påpekat, inte allt olicensierat spel som är olagligt enligt spellagen. Bara sådant spel som i någon mening riktar sig mot den svenska marknaden, genom exempelvis information på svenska eller vinster i svensk valuta, är olagligt. Lagligt olicensierat spel kan svenska myndigheter inte göra något åt och svårigheterna att åtgärda även de, enligt spellagen, olagliga spelen har visat sig vara betydande.

Spelinspektionen har i sitt remissvar och i delrapport 1 om utvecklingen på den svenska spelmarknaden, en rapport som görs på uppdrag av regeringen (20Si1184/2020-05-18), konstaterat att åtgärder mot olicensierade speloperatörer är svåra att genomföra och att det saknas lagstöd för en rad av dem. Spelinspektionen har meddelat förbud mot elva olicensierade bolag och anmält dem till polis för vidare utredning, men utan att dessa upphört med verksamheten.

Både Spelinspektionen och Kindred anser att de verktyg som har anförtrotts Spelinspektionen är otillräckliga för att stoppa bolag utan svensk licens som i praktiken riktar sig mot den svenska marknaden. Det går att genom en enkel Google-sökning hitta attraktiva erbjudanden från bolag utan svensk licens, något alltfler svenska kunder gör. Om man tittar på antalet sökningar på Google efter spelbolag utan svensk licens, spela utan spelpaus och liknande fraser så är trenden tydlig. Från januari 2019 till april 2020 ökade antalet sökningar med nästan 200 procent och bara från mars 2020 till april 2020 så ökade sökningarna på samma sökord med 80 procent.

Det finns inga bevis på att Spelinspektionens insatser hittills har haft någon effekt på olicensierat spel riktat till den svenska marknaden. Det är obestridligt att det är enkelt för i Sverige olicensierade bolag att vända sig till och värva svenska kunder och så har det varit i många år, även efter introduktionen av det nya licenssystemet den 1 januari 2019. Denna insikt präglade omregleringen av spelmarknaden, en insikt som regeringen nu med de nya förslagen verkar sakna eller bortse från.

Det är mot denna bakgrund förvånande att regeringens författningsförslag riktas enbart mot licensierade aktörer. Den tillfälliga regleringen kommer att driva allt fler svenska spelare till i Sverige olicensierade spelsajter och det finns ingenting Spelinspektion eller andra myndigheter kan göra för att hindra detta.

För att motverka flykten av svenska kunder till aktörer utan svensk licens krävs det att det svenska licenssystemet är attraktivt för svenska kunder och ger licensierade spelbolag möjlighet att möta deras efterfrågan. Om förslaget till förordning antas så kommer det svenska licenssystemet nedmonteras och både spelare och bolag lämna marknaden. Detta innebär att marknaden kommer att återgå till situationen som gällde före 1 januari 2019 när mer än varannan krona spelades hos aktörer utan svensk licens och då det stärkta konsumentskyddet som föreskrivs i den svenska spelregleringen inte fanns.

Spelkundens perspektiv

Kindred har i tidigare yttrande beskrivit varför en fastställd insättningsgräns lika för alla inte fungerar. Sammanfattningsvis är det så att kunder idag hellre har sina pengar på eget bankkonto än "inlåsta" hos en tjänsteleverantör, vilket gäller i vilken bransch som helst.

Kunder tar ut tillgodohavanden och sätter in pengar då tjänsten ska konsumeras. Detta leder till många transaktioner som tillsammans kan uppgå till betydande belopp. Summan av alla insättningar säger ingenting om den faktiska konsumtionen. Att kunna sätta in och ta ut pengar, att förfoga över sina egna pengar på sitt eget bankkonto, medför att kunden har bättre kontroll över sin spelkonsumtion. Föreslagna gränser kommer därför att medföra att spelkunder låter pengar stå kvar hos spelbolaget vilket i sig leder till att risken ökar för att vissa spelare kan komma att spela mer än planerat. Dessutom kan spelkunder komma att spela hos flera spelbolag för att undkomma insättningsgränsen, vilket minskar möjligheten för spelbolagen att bedriva ett effektivt spelansvarsarbete i linje med den lagstadgade omsorgsplikten.

En för alla lika insättningsgräns saknar därför relevans för målet att minska riskerna med spel och bör därför aldrig införas.

Regeringen släpper kontrollen över spelmarknaden

Målet med spelregleringen är att inom tre år från omregleringen 1 januari 2019 kanalisera 90 procent av allt spel till det svenska licenssystemet. Efter att i början av 2019 ha kanaliserat närmare 100 procent så har kanaliseringen därefter kontinuerligt sjunkit. Statskontoret bedömde kanaliseringen i sin tredje rapport om spelmarknaden (2020:08) till i genomsnitt 88 procent. Variationerna är dock stora mellan spel på hästar, där kanaliseringen uppskattas till 99 procent, och onlinespel där den kan vara så låg som 75 procent.

Analysföretaget Copenhagen Economics har för Branschorganisationen för Onlinespel BOS, utfört en systematisk analys av den svenska kanaliseringen.¹ Rapporten bygger på en konsumentundersökning, intervjuer med speloperatörer och leverantörer samt analyser av statistik från marknadens aktörer, SCB, Skatteverket, Spelpaus.se, Spelinspektionen och offentliga utredningar. I rapporten framgår att onlinekasino, som är mest utsatt för konkurrens från aktörer utan svensk licens, har en kanalisering som är nere på låga 72 till 78 procent. Vadslagning uppvisar en kanalisering på mellan 80 och 85 procent medan de mer skyddade spelen - bingo, lotterier och hästspel – uppvisar en kanalisering på mellan 95 och 100 procent.

I en färsk analys² gjord för BOS under maj månad, uppskattar Copenhagen Economics att kanaliseringen sjunker till mellan 52 och 63 procent till följd av regeringens åtgärder. Störst påverkan får insättningstaket. I analysen visar det sig att det allra mesta spelandet troligen fortsätter att ske efter att insättningsgränsen har nåtts hos en licensierad operatör och att hälften av denna omsättning antingen beräknas lämna marknaden eller gå över till olicensierade aktörer. Internationell forskning visar att spelare är mycket känsliga för allehanda störningsmoment i spelandet och de av regeringen aviserade åtgärderna utgör sådana störningsmoment.

De som är mest troliga att slå i insättningstaket är de som spelar regelbundet. Som Kindred visar i detta remissvar betyder inte insättning på ett spelkonto att spelaren vill ha pengarna där, det sätts in och tas ut flera gånger under en månad. Att nå insättningsgränsen är ganska enkelt.

Aktörer utan svensk licens kommer att rikta in sin marknadsföring mot svenska kunder på just de delar där i Sverige licensierade bolag inte kan konkurrera – insättningar på spelkonto, obegränsad inloggningstid och attraktiva bonuserbudanden. De nu föreslagna åtgärderna kommer utan tvekan att snabbt minska kanaliseringen ytterligare och därmed varaktigt skada det svenska licenssystemet. Vid slutet av året kommer det att vara uppenbart att regeringen avhänt sig statens kontroll över den svenska spelmarknaden.

Det är inte sannolikt att covid-19 pandemin är skälet till förordningens förslag, det förefaller som mer troligt att regeringen har ändrat sin spelpolitik och nu vill begränsa svenska kunders spel på ett sätt som inte överensstämmer med den spelmarknad som en stor majoritet i riksdagen beslutat om. Regeringen har ofta uppgett att staten tagit kontroll över spelmarknaden, något som inte är sant. Skälet är att regeringen förefaller att inte vårda reformen på det sätt som Spellicensutredningen utgick från. Effekterna på marknaden kommer i praktiken bli en återgång till hur situationen var innan omregleringen 2019.

¹ https://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/05/Final_sv_BOS_27april_v2.pdf

² <https://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/06/CE-Channel-2020-05-30-Final.pdf>

Bakgrund

Regeringen uppger att förändringar på spelmarknaden som noterats den senaste tiden, bedöms bero på spridningen av sjukdomen covid-19 samt att det finns en risk att konsumenter i högre grad söker sig till särskilt riskfyllda spelformer, till exempel onlinekasino.

Saknas fakta bakom regeringens förslaget

Som Kindred och många andra påpekat i remissvaren till promemorian från april, så kan det inte noteras några beaktansvärda förändringar i spelmönster till följd av smittspridningen, förutom det faktum att inställda sportevenemang minskat vadhållningen samt att en stor del av vadhållningen numera sker på hästar. Att inget anmärkningsvärt hänt på spelmarknaden är ett konstaterande som kvarstår.

Det har inte heller av remissvaren, även från aktörer som arbetar med spelberoende, framgått fakta som stöder slutsatsen att spelandet på kommersiellt onlinespel ökat i noterbar omfattning, vare sig i allmänhet eller vad gäller riskfyllt spelande. I den mån något sägs om en ökning handlar det om en förmodan eller om anekdotisk evidens.

Det bör också påpekas att det nämns att den förslagna insättningsgränsen i promemorian motiverades av "indikationer" på att det kommersiella onlinespelet för närvarande ökar. Det nämns emellertid ingenting om de remissvar som hänvisade till att dessa "indikationer" var felaktiga. Regeringen hänvisar inte heller i nu aktuell promemoria till någon aktuell källa för dessa "indikationer", vilket är ett indirekt underkännande av de egna resonemangen.

Det är mot denna bakgrund anmärkningsvärt att socialförsäkringsministern i en artikel i Expressen (den 24 maj 2020) hänvisar till Stödlinjen vid frågan om det finns fakta som stöder påståendet att spelandet ökar. På en direkt fråga om regeringen verkligen har vänt sig till Stödlinjen för att få reda på hur det faktiskt är [med de ökade spelproblemen], svarar ministern:

"Nej, men det framgår väldigt tydligt av deras remissvar vad de gör för analys av läget."

Läser man Stödlinjens remissvar framgår ingen analys av läget. Remissvaret innehåller uteslutande argument för skärpta bestämmelser och att "begränsningarna bör vara globala". Det finns ingen aktuell analys av spelande och risken för spelberoende.

Socialförsäkringsministerns svar är ännu mer förbryllande när man granskar Spelinspektions delrapport som hänvisar till uppgifter från Stödlinjen där det framgår att det skett *“en viss nedgång i kontakterna till Stödlinjen under coronapandemin”* men att Stödlinjen *“inte kan se vare sig en ökning eller minskning av nivån av spelproblem”*. Både de nämnda indikationerna i promemorian samt socialförsäkringsministerns svar kan inte anses vara annat än missvisande.

Spelinspektionen ser ingen ökning av kommersiellt onlinespel

Inte heller Spelinspektionen (SI) noterar någon sådan ökning i delrapport 1 om utvecklingen på den svenska spelmarknaden. SI noterar att omsättningen på vadhållning och kommersiellt onlinespel minskade med sex procent mellan januari och mars 2020, jämfört med samma period 2019. Jämför man april 2019 respektive 2020 var minskningen 5,4 procent. Vadhållning har under en period upphört, liksom landbaserade kasinon, men någon stor övergång till kommersiellt online kan inte konstateras (SI kan inte särredovisa vadhållning och onlinekasino).

SI konstaterar att siffrorna ska tolkas försiktigt, de bygger på inbetald spelskatt från 45 av 71 licenshavare samt uppgifter från några av bolagens delårsrapporter. I rapporten framgår även antagandet att den allmänna ekonomiska nedgången kan göra att många spelar mer försiktigt.

På utländska marknader framträder en liknande bild, enligt SI. I Danmark noterar Spillemyndigheden en svag ökning av onlinekasino, men säger sig inte kunna knyta den till coronapandemin. I Storbritannien har Gambling Commission gjort en enkätundersökning hos spelbolagen och noterar en svag ökning av nätkasino, poker och spel på virtuell sport, men inget ökat problemspelande.

SI har också varit i kontakt med Spelberoendegruppen, Spelberoendes förening i Stockholm och Stödlinjen för spelare och anhöriga. Ingen av dessa har noterat en ökning av problemspelandet under pandemin. I mitten av maj var antalet avstängda via Spelpaus.se 51 674 personer, men inga förändringar har noterats under pandemin.

Det spelbolag märkt är en allmän minskning av spelandet som verkar bero på både det minskade antalet spelobjekt för vadhållning och att kunderna i största allmänhet minskat sin konsumtion under den ekonomiska kris som pandemin orsakat. Det saknas belägg för att krisen skulle leda till ett ökat spelande i allmänhet och problemspelande i synnerhet, snarare leder ekonomisk osäkerhet till en ökad försiktighet vilket är märkbart för alla bolag som vänder sig till konsumentmarknaden.

Spel på hästar har ökat

Det som dock skett i samband med covid-19 pandemin är att sporthändelser ställts in i stor skala, varvid vadhållningsobjekt har minskat drastiskt. Som noterats ovan har någon anmärkningsvärd övergång till kommersiellt onlinespel inte skett. Det som däremot har ökat kraftigt är spel på hästar. Statistik från Skatteverket visar en ökning på 37 procent från mars till april 2020, det vill säga en ökning av nettospalet med cirka 150 000 000 kronor i april jämfört med tidigare månader. Slutsatsen måste dras att det är spel på hästar som varit det främsta substitutet för övrig sportvadhållning. Det är anmärkningsvärt att denna markanta ökning på vadhållning på hästar inte ens nämns i regeringens underlag. Att kommersiellt onlinespel skulle vara den produkt som spelare väljer för att kompensera frånvaro av vadhållning på idrott är helt enkelt inte sant.

Förändringarna på spelmarknaden är på väg att upphöra

Något som ytterligare motsäger behovet av de åtgärder regeringen föreslår, är att Sverige och resten av Europa börjar öppna upp för sportevenemang och i stort sett alla större ligor kommer att återstartas i juni, bland annat La Liga (Spanska ligan), Super Lig (Turkiska ligan), Serie A (Italienska ligan), Allsvenskan (Svenska ligan), Premier League (Engelska ligan). Redan före det föreslagna ikraftträdandet har alltså det påstådda problemet försvunnit.

Nu när organiserad idrott åter får utövas, efter att under en längre tid varit pausad på grund av coronapandemin, så kommer svenska spelare att återgå från spel på hästar till spel på idrottshändelser. De spelare som föredrar att spela på sport kommer inom kort återigen att ha tillgång till ett i allt väsentligt komplett utbud. Regeringen kan alltså inte hänvisa till att brist på vadhållningsobjekt skulle göra att fler spelar på kommersiellt onlinespel.

Den redan felaktigt antagna grundförutsättningen för regeringens förslag – att bristen på vadhållningsobjekt kommer att leda till att allt fler spelare kompenseras på kommersiellt onlinespel – gäller inte längre. Det saknas därför skäl genomföra förslaget.

Förslaget strider mot EU-rätten

Svensk förvaltningsordning bygger på att beslut bereds med syftet att redogöra för de sakliga skälen till en åtgärd. Sammantaget kan konstateras att regeringens bedömning om ett ökat problemspelande till följd av pandemin saknar saklig grund, varvid också skälen för de föreslagna åtgärderna saknas. Detta innebär att de inskränkningar i de licensierade spelbolagens verksamhet som regeringen föreslår inte står i någon rimlig proportion till den eventuella nytta regeringen säger sig vilja uppnå.

Om det inte går att konstatera något ökat spelande i allmänhet och något ökat problemspelande i synnerhet till följd av covid-19-pandemin går det inte att, som regeringen gör, hänvisa till att förslagen ska skydda mot en ökning av spelproblem. De föreslagna åtgärderna strider därmed mot de skäl som, enligt en rad avgöranden i EU-domstolen, kan vara grund för att reglera spelmarknaden nationellt, det vill säga att värna folkhälsan, motverka brottslighet och liknande. De föreslagna åtgärderna strider därmed mot EU-rätten.

Eftersom regeringens förslag medför att statens kontroll minskar, att svenskt konsumentskydd omfattar allt färre svenska kunder och att regeringen närstående spelbolag gynnas kommersiellt finns en överhängande risk att spellagen utmanas rättsligt. För att Sverige ska få hålla sig med en nationell spelreglering, som är i strid med den fria rörligheten av tjänster, finns flera krav uppställda av EU-domstolen, bland annat att alla åtgärder som beslutas och vidtas ska leda till faktisk kontroll samt minska sociala skadeverkningar. När nu regeringen med vett och vilja strävar efter det motsatta föreligger en uppenbar risk att den svenska spelreglering inte anses svara mot dess krav och att den därmed inte får tillämpas. Det saknas i promemorian helt en analys av denna risk.

Regeringen har också på ett felaktigt sätt notifierat EU-kommissionen om förslagen eftersom regeringen använt ett så kallat brådskande förfarande. Eftersom det inte konstaterats något ökat spelande till följd av covid-19-pandemin, så saknas skäl att använda ett brådskande förfarande. Att det inte är någon egentlig brådskande understryks också av att regeringen skickat ut förslaget på remiss, därefter skrivit om det, lagt på ytterligare en remissomgång och skjutit fram förslagets ikraftträdande en månad. Detta innebär att regeringen återigen måste notifiera förslaget till EU-kommissionen för att inte bryta mot artikel 5 i direktiv 2015/1535 om informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Förslaget i sin senaste form innebär i praktiken att regeringen driver fram en situation som innebär att kommersiellt onlinespel inte kan erbjudas inom ramen för den svenska spelregleringen. Konsekvensen är alltså numera inte bara en tillfällig begränsning av hur spel erbjuds utan en närmast fullständig "lock-down". Att förslaget har en helt annan räckvidd och betydligt större effekter än vad som tidigare kommunicerats i samband med notifieringen, medför att en ny notifiering måste göras.

Kindred har tagit del av e-post-kommunikation mellan Finansdepartementet och Kommerskollegium 25 – 26 maj rörande fråga om "Ev. behov av ny anmälan". Av till Kommerskollegium sänd förfrågan framgår inte annat än att Kommerskollegium fått del av nu aktuellt reviderat förslag och att det har förekommit "samtal". Kommerskollegiums svar utgår således från vad regeringen förstått av föregående remissrunda och valt att redovisa för Kommerskollegium.

Eftersom regeringens förslag utgår från ett flertal missuppfattningar om hur spelmarknaden fungerar och särskilt undervärderat betydelsen av nödvändiga tekniska förändringar i spelsystem och de certifieringskrav som uppställs i författning samt inte innehåller en ordentlig analys av de kommersiella handelshinder som i praktiken följer av förslaget, är det inte rimligt tro att Kommerskollgium skulle göra samma bedömning med ett fullgott faktaunderlag. Att de krav som i praktiken följer av förslaget är att licensierat kommersiellt onlinespel helt ska stängas är en sådan ändring som innebär nya längre gående krav. Inte heller synes Kommerskollegium ha uppmärksamats på andra handelshindrande effekter som skulle uppenbarats om regeringen korrekt och fullständigt redogjort för konkurrensrättsliga överväganden. Frågan om giltigheten av ett brådskande förfarande synes inte alls ha berörts.

Om inte notifiering görs på rätt sätt får bestämmelserna inte tillämpas av svenska myndigheter och domstolar. Det innebär att det är meningslöst att besluta införa reglerna och sedan inte kunna tillämpa dem. Eftersom regeringen inte säkerställt korrekt notifiering kommer frågan att avgöras i tillämpningen av bestämmelserna.

Åtgärderna strider mot svensk pandemistrategi

Det är också noterbart hur åtgärderna på spelmarknaden skiljer sig från hur den svenska regeringens och dess myndigheter valt att i övrigt handskas med pandemin, det vill säga att bara genomföra åtgärder då det finns en faktisk situation som motiverar dem och bara genomföra åtgärder som enligt vedertagen kunskap leder till att situationen förbättras.

Förordningens förslag motiveras inte av en faktisk situation och den erfarenhet som finns på området, inte minst från den svenska spelmarknaden som den fungerade innan 2019, visar att om tillåtna svenska spelföretag inte kan tillgodose kundernas efterfrågan, så vänder sig dessa till olicensierade speloperatörer och det finns mycket litet regeringen kan göra åt det.

Det är svårt att inte dra slutsatsen att förordningens åtgärder mot onlinekasino är motiverade av en generell ambition att minska attraktiviteten hos svenskt licensierat onlinekasino, och att hänvisningen till coronapandemin i sammanhanget har mindre med saken att göra.

Inskränkningarna i de licensierade företagens verksamhet kommer att leda till att fler spelare vänder sig till aktörer utan svensk licens och därmed får ett sämre spelarskydd. Skulle det vara så att pandemin orsakar mer problemspelande, som regeringen påstår, så kan det försämrade spelarskyddet få allvariga följder.

Åtgärderna ska bara omfatta kommersiellt onlinespel och spel på vissa värdeautomater

Regeringen föreslår en insättningsgräns på 5 000 kr per vecka och bonusgräns på 100 kr och att detta ska gälla kommersiellt onlinespel och värdeautomater utanför kasino.

Regeringen motiverar förslaget med att problemspelet i högre grad sker på onlinekasino och att det finns indikationer på att spelet på onlinekasino ökar till följd av smittspridningen.

Regeringen skriver också i det reviderade förslaget att eftersom förslaget gäller per licenshavare och eftersom många licenshavare har både onlinekasino och vadhållning i samma licens, kan man *"undvika att omfattas av den tillfälliga regleringen"* genom att stänga av sitt onlinekasino. Denna möjlighet gäller dock inte bonusbegränsningen. Det innebär att regeringen gärna ser att svenska onlinekasinon stängs ner under pandemin, möjligen permanent. Kindred anser det häpnadsväckande att regeringen, som ett sätt att undkomma mindre genomtänkta begränsningar, föreslår att svenska licensierade operatörer ska sluta erbjuda sina kunder onlinekasino.

Onlinekasino bedöms som dåligt i sig

Regeringen motiverar förslaget med att onlinekasino har en större andel problemspelande än andra spelformer. Som källa för detta hänvisar regeringen till en undersökning som Swelog gjorde 2018, det vill säga året innan spellagen trädde i kraft. Den undersökningen illustrerar ett bärande skäl till att spellagen infördes eftersom det var viktigt att få in onlinekasino under ett svenskt licenssystem med omfattande omsorgsplikt.

Det blir då orimligt att 18 månader efter spellagen införts hänvisa till samma undersökning för att drastiskt förändra bestämmelserna. Det skulle betyda att ingenting har hänt mellan 2018 och 2020, eller menar regeringen att det inte spelar någon roll om onlinekasino är innanför eller utanför ett svenskt licenssystem, att onlinekasino i sig är så farligt att det inte ska finnas, oavsett kraven på omsorgsplikt? I så fall handlar regeringens förslag om en återgång till situationen som den var innan den 1 januari 2019, det vill säga svenska kunder spelar onlinekasino men inte på svenska speltjänster. Det tyder också på att regeringen inte längre står bakom den inriktning på den svenska spelmarknaden som riksdagen har beslutat om.

Konsekvenser

Regeringen skriver att förslagen bara gäller de som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och spel på vissa värdeautomater och upprepar från tidigare promemoria att de tekniska förändringarna gäller befintliga system och att merarbetet därmed bedöms som begränsat.

Regeringen skriver också att åtgärderna ändrar konkurrensförhållandena mellan kommersiellt onlinespel och vadhållning samt att bolag som stänger ner sitt kommersiellt onlinespel kan undvika att omfattas av bestämmelserna.

Tekniska förändringar tar tid

Det är anmärkningsvärt att regeringen inte tagit intryck av alla de remissvar som konstaterar att de föreslagna förändringarna kräver betydande arbete med speloperatörernas system. Eftersom licenshavarna använder ett begränsat antal leverantörer finns det inte tillräckliga resurser för att på kort tid genomföra förändringarna. En rimlig bedömning är att åtgärderna kräver mellan tre och sex månader för att genomföras. Det är också troligt att, som Spelinspektionen skriver i rapporten från den 18 maj, förändringarna kräver en omcertifiering av systemen för att säkerställa att de håller den tekniska kvalitet som spellagen kräver.

I promemorian föreslår regeringen att spelbolag helt enkelt ska sluta erbjuda kommersiellt onlinespel för att på så sätt slippa de tekniska förändringar som behövs. Vad regeringen inte har förstått, och inte heller försökt ta reda på, är att en sådan ändring även den kräver certifiering i enlighet med Spelinspektionens föreskrifter. Det är också anmärkningsvärt att regeringens lösning på den omfattande kritik som framfördes i tidigare remissvar, är att kommersiellt onlinespel stänger av sig helt och hållet. Det är en konsekvens som går avsevärt utöver vad som redovisats i ovan nämnda EU-notifiering.

Till detta kommer att en stor del av spelandet sker via appar i terminaler med Apples eller Googles operativsystem och även för detta krävs särskild testning som sker på Apple och Googles respektive villkor. Denna testning, som syftar till att skydda plattformarnas integritet, tar mycket lång tid.

Otillåtet statsstöd

I promemorian om de reviderade förslagen skriver regeringen att de ändrar konkurrensförhållandena mellan vadslagning och onlinekasino. Detta är allvarligt i sig, men förslagen ändrar också konkurrensförhållandena mellan de kommersiella licenshavarna och statens eget spelbolag, det statligt kontrollerade spelet på hästsport och de i övrigt gynnade allmännyttiga lotterierna.

Eftersom regeringen inte redovisat fakta som stöder antagandet att spelandet på onlinekasino ökat och inte heller visat att detta medför att problemspelet ökar, så kan förslaget innebära ett indirekt statligt stöd av en staten närstående del av spelmarknaden, på bekostnad av de kommersiella licenshavarna. Det finns en betydande risk att detta strider mot konkurrensrätten och mot EU-rättens bestämmelser om statsstöd. Statsstöd kan under vissa förutsättningar tillåtas men kräver då ett uttryckligt godkännande av EU-kommissionen. Det saknas helt i nu aktuell promemoria analys av behovet av ett sådant godkännande och av de risker staten löper för det fall godkännande borde ha sökts, men inte söktes.

Regeringen saknar mandat för förordningen

Spellagen konstruerades som en ramlag för att regeringen och den myndighet regeringen bestämmer ska kunna anpassa regelverket efter hur spelmarknaden utvecklas. Det noterades i propositionen (2017/18:220, sid 85) att *”spel via internet och andra former av digitala medier är komplex och föremål för snabba förändringar”* och att det därför behövs ett utrymme för flexibilitet. I propositionen understryker regeringen dock att detta inte behöver *”stå i strid med behovet av förutsägbara och tydliga regler som marknaden kan utgå ifrån och förhålla sig till under en längre tid.”* Regeringen fortsätter:

”Om de bemyndiganden som regeringen ges i lagen endast används vid behov och i enlighet med lagens syften, samt med beaktande av spelföretagens intresse av stabila förutsättningar, bör dock även de senare aktörernas behov kunna tillgodoses.”

Det kan konstateras att spellagens viktigaste syfte är att kanalisera svenskt spel, inte minst på onlinekasino, till det svenska licenssystemet och genom spellagens omsorgsplikt skydda spelarna. Regeringens förslag motverkar detta. Och det kan konstateras att regeringen inte beaktar spelföretagens intresse av stabila förutsättningar eftersom förslaget baseras på ett antagande och allvarligt kommer att skada den svenska licensmarknaden.

Lagrådet anmärkte i sitt yttrande över propositionen (utdrag ur protokoll 2018-03-21) på att bemyndigandet till regeringen är mer svepande än vad regeringsformen anger, något som gör det svårt för riksdagen att veta vilka befogenheter det är man ger regeringen. Lagrådet uppmanade därför regeringen att ytterligare överväga bemyndigandets utformande i den fortsatta beredningen.

Regeringen har givit riksdagen intrycket att man ska använda bemyndigandet till att utfärda förordningar och föreskrifter kring sådant som spellagen syftar till, nu verkar det som att regeringen istället går utanför detta mandat för att i grunden förändra den spelmarknad som riksdagen beslutat om. Agerandet borde göra att riksdagen överväger att precisera bemyndigandet på det sätt som Lagrådet föreslog.

Minskad kanalisering och sämre spelarskydd

Det största problemet med regeringens förslag är att de sänker konkurrenskraften hos precis den del av marknaden som är som mest utsatt för konkurrens från speloperatörer utan svensk licens. Detta utgår regeringen ifrån när man i konsekvensbeskrivningen noterar just detta:

”Eftersom förslagen syftar till att under en begränsad tid minska efterfrågan på kommersiellt onlinespel och visst statligt spel kan licenshavarnas intäkter från sådant spel tillfälligt antas minska.”

Regeringen vill att omsättningen på svensk licensierad onlinekasino ska minska, men det är en missuppfattning att tro att regeringen kan påverka efterfrågan. Den finns oavsett åtgärderna, men kommer att kanaliseras till olicensierade aktörer.

Det är noterbart att även Spelinspektionen i sitt remissvar pekar på riskerna för minskad kanalisering:

”Spelinspektionen bedömer att de aktuella förslagen kommer att få marginell effekt på spelarskyddet hos de licensierade bolagen. Denna effekt ska vägas mot de potentiella negativa effekterna på kanaliseringen, som inte bör underskattas.”

Effekterna på kanaliseringen kommer från den 2 juli att bli omedelbara och om åtgärderna bli kvar året ut kommer de att varaktigt förändra den svenska spelmarknaden. Kanaliseringen minskar ännu snabbare om licenshavare tvingas stänga ner sina onlinekasinon under den tid då de tekniska förändringarna pågår. Eller om de gör som regeringen föreslår för att inte omfattas av bestämmelserna; stänger ner sina onlinekasinon under resten av året.

Den viktigaste effekten av att fler spelar på olicensierade spel är att spelarskyddet drastiskt försämrats. De olicensierade företagen styrs inte av spellagens krav på omsorgsplikt, de står inte under Spelinspektionens tillsyn och de betalar inte spelskatt.

Skulle det bli så som regeringens antar i promemorian, att pandemin orsakar en ekonomisk kris som i sig ökar det riskfyllda spelet, så kommer den minskade kanaliseringen att avsevärt förvärra detta problem eftersom det blir olicensierade operatörer som kommer att tillfredsställa denna ökade efterfrågan.

Kanaliseringen påverkas i tre steg

1. Spelarna väljer frivilligt att flytta sitt spelande till i Sverige olicensierade spelbolag som kan erbjuda den kundupplevelse svenska spelare förväntar sig.

2. Regeringens nya spelpolitik ger licensierade spelbolag en planeringshorisont på mindre än ett halvår. Grundläggande förutsättningar kan när som helst ändras utan saklig grund. Den speloperatör som saknar licens i Sverige har däremot en planeringshorisont på flera år, det vill säga minst så lång tid som det kan ta att effektivt hindra olicensierade aktörer att erbjuda svenska kunder sina tjänster. Eftersom stabila marknadsförutsättningar är avgörande kan det antas att mindre licensierade spelbolag väljer att inte driva verksamhet med stöd av svensk licens.
3. De tekniska svårigheterna medför att flera i Sverige licensierade spelbolag, i enlighet med vad regeringen förslår, tillsvidare stänger sitt kommersiella onlinespel.

Konsekvenserna blir naturligtvis att konsumentskyddet drastiskt minskar, liksom statens kontroll över spelmarknaden.

En ny inriktning på regeringens spelpolitik?

Det finns bolag med licens för onlinekasino som nyligen har lämnat tillbaka sina licenser och sjunker kanaliseringen på onlinekasino ytterligare, finns en överhängande risk för strömhopp från det svenska licenssystemet. Hamnar Sverige i en situation med en kanalisering på onlinekasino som är lägre än idag, har Sverige i praktiken ingen kontroll över spelmarknaden.

Förslagen innebär ett tydligt avsteg från de förutsättningar som sades gälla då spellagen presenterades och licenshavarna sökte och fick licens. Rent allmänt så är förutsägbarheten på den svenska licensmarknaden låg, vilket i sig är ett problem för de bolag som sökt och fått licens.

Spellagen hade ett brett stöd i riksdagen, men det regeringen nu föreslår 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 som innebär att onlinekasino inte ska finnas i licenssystemet. Sannolikheten för att kanaliseringen tre år efter spelreformen skulle vara minst 90 procent är redan låg och den tenderar att minska med varje åtgärd regeringen föreslår.

Förutsägbara förhållanden på marknaden

Som nämnts är stabila regulativa förhållanden helt avgörande för att det svenska licenssystemet ska kunna fungera. Det är också något som Spellicensutredningen underströk och även regeringen noterade betydelsen av förutsägbarhet i propositionens resonemang kring Lagrådets kritik mot det öppna mandatet som spellagen ger regeringen.

Nu visar det sig att de licensierade speloperatörerna får en knapp månad på sig att ställa om sin verksamhet på ett genomgripande sätt. De uppmanas till och

med av regeringen att stänga ner verksamheten under 2020 om de vill slippa ställa om verksamheten. Detta sker också utan att några faktiska förändringar konstaterats som skulle kunna motivera åtgärderna, enbart antaganden om tänkbara effekter.

De olicensierade speloperatörerna verkar i en helt annan miljö, där förutsägbarheten är minst den tid som det tar för svenska myndigheter att verkningfullt stoppa deras verksamhet. Dessa bolag har åtminstone tre år på sig att anpassa sin verksamhet till nya förutsättningar, inte en månad. Det är även troligt att de åtgärder som kan vidtas mot dem är mer eller mindre verkningsslösa.

Det är också värt att påminna om det som Spelinspektionen skriver i sitt remissvar på den första promemorian:

”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.”

Det innebär att det med stöd av spellagen inte går att motverka allt olicensierat spel. Om det blir som regeringens förslår, att licensierade onlinekasinon stängs ner, finns heller inget licensierat spel för Spelinspektionen att informera om.

Stockholm 2020-06-05

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