

Diarienummer: Fi2020/01934/OU

Till: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: fredrik.sandstrom@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria om förordning om stärkt spelarskydd till följd av covid-19

Inledning

Kindred bedriver spel under en rad olika varumärken, bland dem det i Sverige välkända Unibet. Kindred har under lång tid haft licenser i ett flertal länder och sedan den svenska omregleringen även i Sverige.

Den svenska omregleringen byggde på Spellicensutredningen (SOU 2017:30) med det uttalade syftet att inom tre år kanalisera 90 procent av allt svenskt spelande till det svenska licenssystemet. För att uppnå detta underströk utredaren behovet av att utveckla och vårda reformen genom att skapa goda förhållanden för licensierade aktörer med en rättvis konkurrens på den svenska marknaden. Regeringen har hittills avstått från att genomföra åtgärder som utredningen bedömde som nödvändiga, exempelvis att avveckla statens engagemang i spelföretag och införa licensplikt för leverantörer i alla led av värdekedjan, så kallade B2B-licenser. De utspel regeringen gjort kring olika begränsningar för spelföretagens marknadsföring och de nu föreslagna begränsningarna tyder på att regeringen inte vårdar spelreformen som den borde, utan snarare aktivt undergräver den.

Sammanfattning

- Regeringens skäl för de föreslagna åtgärderna är att viruskrisen skapar ekonomisk osäkerhet och psykisk ohälsa vilket, tillsammans med bristen på vadshållningsspel, gör att personer med tendenser till spelmissbruk i högre grad söker sig till onlinekasino. I promemorian saknas belägg för att spelandet ökar och varken Kindred eller spelbranschen som helhet har noterat en sådan utveckling. Omständigheter som skulle motivera åtgärderna saknas. Inte heller Spelinspektionen har inkommit till regeringen med uppgifter som visar på att spelandet ökar.

- Det saknas i promemorian samband mellan åtgärderna – insättningsgräns på 5 000 kr/vecka, begränsad inloggningstid och bonusförbud – och effekter på ett förmodat ökat spelande. Snarare kommer åtgärderna att drastiskt sänka de licensierade företagens konkurrenskraft och följas av intensiv marknadsföring från olicensierade företag kring just dessa delar. De motåtgärder regeringen nämner för att värna en hög kanalisering är i sammanhanget symboliska.
- Att i ett för hela näringslivet känsligt läge föreslå åtgärder som minskar de licensierade företagens konkurrenskraft är att bjuda de olicensierade spelföretagen på marknadsandelar och samtidigt, givet dessa företags ointresse för spelansvar, utsätta känsliga personer för oacceptabla risker.
- Som både Spelinspektionen och Copenhagen Economics noterar är konkurrensen med olicensierade företag mycket hård på marknaden för onlinekasino eftersom det via jämförelsesajter är lätt att hitta spel som utan restriktioner erbjuder bonus, inte betalar svensk spelskatt och saknar omsorgsplikt. Kanaliseringen på kasino online har sjunkit sedan spellagen infördes och är nu nere på mellan 72 och 78 procent med en sjunkande trend.
- Skulle det vara så att mindre licensierade spelföretag, som bara erbjuder onlinekasino och därför drabbas hårdast av restriktionerna, börjar lämna det svenska licenssystemet kommer troligen deras kunder att följa efter och kanaliseringen snabbt sjunka. Skulle kanaliseringen för onlinekasino fortsätta sjunka, blir spelreformen ett politiskt regleringsmisslyckande.
- Regeringen säger sig vilja motverka olicensierat spel och hänvisar till att det är olagligt att erbjuda spel i Sverige utan svensk licens och att spelvinster från sådana är skattepliktiga. Regeringen vet att det är enkelt för olicensierade aktörer att få svenska spelare utan att formellt vända sig till Sverige. Regeringen vet också att det är praktiskt ogörligt att beskatta utländska spelvinster, vilket Statskontoret konstaterar i sin utvärdering av spelmarknaden (delrapport 3, 2020:8).¹
- Regeringen har notifierat EU-kommissionen om förordningen och då åberopat brådskande förfarande, något som skiljer sig radikalt från hur regeringen i övrigt valt att handskas med viruskrisen. Det framgår ingentans varför behandlingen av spelsektorn ska vara radikalt annorlunda jämfört med hur alla andra samhällssektorer behandlas.
- Kindred avråder från de föreslagna begränsningarna för de licensierade företagen. Däremot önskar Kindred att regeringen skyndsamt föreslår verkamma åtgärder för att skydda den svenska licensmarknaden, främst B2B-licenser och stopp för så kallade SMS-lån, vilket i kombination med nuvarande modell för individanpassad insättningsgräns samt regler för löpande information till spelarna bedöms ge positiv effekt.

¹ <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2020/utvardering-av-omregleringen-av-spelmarknaden>

En faktabaserad anpassning är nödvändig

Kindred noterar att förslaget inte redovisar några fakta över spelmarknadens utveckling, inte heller finns hänvisningar till några källor, utan det bygger på ett allmänt resonemang. Promemorian tar stöd i åtgärder i andra länder, vilka är helt ovidkommande eftersom den svenska spelregleringen endast ska ta hänsyn till behov i Sverige och åtgärder som är nödvändiga och proportionerliga i Sverige. Vad som pågår i andra nationella spelregleringar kan inte tas till intäkt för att samma eller liknande åtgärder ska genomföras i Sverige.

Inte några verifierbara siffror om utvecklingen, inga rapporter från myndigheter, inga sammanställningar från tillsynsmyndigheter över utvecklingen eller hänvisning till forskningsresultat – ingenting finns i promemorian som motiverar förslaget. Det är anmärkningsvärt att regleringen av spelmarknaden, med de syften denna har, inte längre sker utifrån ett faktabaserat underlag.

Spelinspektionens underlag stöder inte regeringens förslag

Kindred har tagit del av det underlag som Spelinspektionen i april skickade till regeringen. Av detta framgår inte att spelandet skulle ha ökat i en omfattning som motiverar särskilda åtgärder. Där framgår också att olika regeringar valt olika åtgärder, där det vanligaste är informationsinsatser av den typ som ländernas myndigheter gör på många områden. Av underlaget framgår att det fåtal regeringar som valt att begränsa spelbolagens verksamhet – som Belgien och Spanien – är samma länder som valt en övergripande strategi präglad av stora nedstängningar.

Underlaget redovisar i en graf uppgifter från 13 spelbolag där det framgår att spel på nätkasino ökat från 55 till 67 Mkr. Men Spelinspektionen skriver också att dessa företag endast representerar fem procent av branschen och har i grafen lagt till texten: "Obs! Tolkas med försiktighet". Där står också tydligt att "Spelinspektionen har inga uppgifter om spel per spelform (t ex nätkasino)."

Det övriga underlaget - som självavstängda via Spelpaus, förfrågningar till Spelpaus och inbetalningar av spelskatt - pekar åt olika håll och kan i bästa fall karakteriseras som tvetydigt och inom ramen för normala variationer.

Sammantaget framgår av det material som Spelinspektionen skickat till regeringen ingenting som kan utgöra saklig grund för beslut om inskränkningar av de licensierade företagens verksamhet till följd av covid-19-epidemin. .

Särskilt om spelansvar

Den svenska regleringen av spel har ett tydligt fokus på spelansvar och konsumentskydd med ett omfattande regelverk på plats. Det regelverket är konstruerat så att det omfattar ansvar också under ändrade förutsättningar.

I fråga om skyddet av spelarna gäller att varje licensierat spelbolag ska möta de behov av konsumentskydd som från tid till annan föreligger. Ansvaret för tillsyn åligger främst Spelinspektionen och Konsumentverket. Promemorians förslag synes förutsätta att myndigheterna inte är kapabla att bevaka konsumenternas intressen och minska de risker som spelande kan medföra.

Kindred har en väl genomarbetad modell för riskminimering. Vi erbjuder olika verktyg som kunderna informeras om och uppmuntras att använda för att få bästa utfall med avseende på riskminimering. Vidare utgår Kindred från tre baspelare i arbetet med att minska riskabelt spelande: forskning, samhälle och kund.

I vårt forskningsbaserade arbete tar vi hänsyn till forskningsläget och resultaten i de många samarbeten vi har med forskare inom spelansvar och angränsande områden. Vi delar faktiska kund- och speldata med olika forskningsprojekt för att resultaten ska bidra till effektiva och evidensbaserade åtgärder som faktiskt förebygger spelproblem.

Samhällsfokus innebär att Kindred är engagerat i arbete som syftar till att minska riskerna med spel för breda grupper av brukare. Detta inkluderar utveckling av applikationer för mobiler som hjälper enskilda att ha god kontroll över sitt spelande, gratis programvara som blockerar speltjänster till de som behöver helt avstå från vidare spel, programvara som även blockerar olicensierade speltjänster och därför är ett bra komplement till Spelpaus.se.

Kundfokus handlar om att varje del av kundens kontakt med Kindred ska präglas av en proaktiv hantering så att vi kan möta ett potentiellt riskspelare så tidigt som möjligt. Åtgärderna baseras på resultat av vetenskaplig forskning. Kindreds modell för hur spelande ska hanteras är anpassad för förändrade förutsättningar, också covid-19-pandemins eventuella effekter. Modellen är faktabaserad och bygger på verkliga speldata från våra kunder.

Kindred kan notera att det remitterade förslaget inte är baserat på vetenskapligt grundade rekommendationer om hur riskspelare bör hanteras. En mer vetenskaplig och individanpassad modell är nödvändig. Kindred anger en möjlig mer individanpassad och vetenskaplig modell i [bilaga 1](#) med hänvisningar till vetenskapliga artiklar som genomgått peer review.

Regeringen borde ha samrått med Spelinspektionen innan förslaget togs fram. Spelinspektionen hade kunnat bistå med verkliga data om spelandet i Sverige och om eventuell ökning av riskabla spelvanor.

Regelharmoni

Det remitterade förslaget saknar helt anpassning till det regelverk som i övrigt gäller för licensierade spelbolag. De gränser som föreslås måste självklart medföra att varje licensierat spelbolag anpassar sina tekniska system så att funktionaliteten överensstämmer med reglerna. Förändringar i tekniska funktioner och system ska enligt Spelinspektionens tekniska föreskrifter och allmänna råd ske på visst sätt för att säkerställa bland annat konsumentskyddet. Förändringar ska kontrolleras, granskas och vissa fall certifieras. Förändringarna som förslagits kräver att risk- och sårbarhetsanalys utförs i enlighet med 6 kap. 4 § i Spelinspektionens tekniska föreskrifter. Det är inte, som står i promemorian, mindre "justeringar" som måste göras i spelbolagens system, utan stora förändringar i kritiska funktioner, hur data processas och presenteras (back-office och front-end). Sådana förändringar kräver typiskt sett såväl testning som certifiering enligt gällande regelverk.

Det remitterade förslaget planeras att träda i kraft den 1 juni. Eftersom regeringen inte tagit hänsyn till det samlade regelverket eller gjort någon analys av hur de tekniska förändringarna kan genomföras, kan licenshavare inte ändra sina tekniska system på det sätt som är föreskrivet, om man samtidigt ska kunna göra det på så kort tid. Det är inte acceptabelt att hantera regelgivning på sådant sätt att preciserande föreskrifter inte tar hänsyn till överordnad lag och andra föreskrifter meddelade med stöd av lag. En regelförändring som den föreslagna kommer ta många månader att förbereda för att kunna vara genomförbar. Resultatet av detta är att det inte är möjligt att genomföra nödvändiga tekniska förändringar i enlighet med regelverket.

Härutöver synes regeringen sakna kunskap om hur speltjänster online faktiskt utförs. Den största mängden spel online sker genom mobila plattformar såsom smarta telefoner eller surfplattor. Dessa apparater fungerar så att applikationer ("native appar") särskilt utvecklade för eller av var och en som tillhandahåller tjänster i systemen, tillgängliggörs av i huvudsak Google eller Apple – de två dominerande plattformarna för appar.

Inför ett sådant tillgängliggörande måste särskild testning ske, detta för att integriteten i plattformarna ska bibehållas. Sådan testning sker på Googles och Apples respektive villkor och kan ta allt från en vecka till en månad att genomföra. De nya funktioner i native-appar som måste införas kan omöjligt utvecklas, testas och godkännas till den 1 juni

Om det till följd av förordningen blir så att spel i native-appar på mobilen hos licensierade spelbolag inte blir möjligt efter den 1 juni, så kommer hela denna marknad att ges bort till olicensierade aktörer, med katastrofala konsekvenser för kanaliseringen.

Behov av stärkt spelarskydd till följd av det nya coronaviruset

Regeringen menar att skyddet för spelare tillfälligt behöver förstärkas med anledning av de ökade risker för problemspelande som spridningen av covid-19 medför.

Kindreds bedömning

De förstärkningar av skyddet mot spelmissbruk som regeringen menar är motiverade till följd av viruskrisen utgår från ett hypotetiskt resonemang och inte från läget som det faktiskt är. Kindred avråder regeringen från att genomföra åtgärderna eftersom de skulle minska de licensierade företagens konkurrenskraft gentemot de olicensierade och därmed riskerar att minska det faktiska skyddet mot problemspelande.

Skälen

Den strategi som promemorian ger uttryck för skiljer sig principiellt från den som regeringen och myndigheterna använder för att hindra den allmänna smittspridningen, det vill säga att a) bara genomföra åtgärder då det finns en faktisk situation som motiverar dem och b) bara genomföra åtgärder som enligt vedertagen kunskap leder till att situationen förbättras.

I promemorian framgår att "det finns en risk" att spelare "i högre utsträckning" söker sig till "särskilt riskfyllda spelformer som till exempel onlinekasinon". Resonemanget är hypotetiskt och det saknas stöd för att det skulle finnas ett samband mellan den ekonomiska nedgång som följer av åtgärder mot smittspridningen och en ökad risk för spelproblem hos enskilda.

Av det underlag Spelinspektionen i april skickade till regeringen framgår inte heller något som stöder ett behov av åtgärder till följd av viruskrisen. I underlaget sägs uttryckligen att det saknas uppgifter om spel på onlinekasino.

Spelmarknaden har påverkats genom att i stort sett alla sporthändelser upphört. Bortfallet av vadhållning har till en mindre del kompensrats av ökat spel på onlinekasino, men inte alls i sådan omfattning att det innebär en noterbar förändring som kan motivera särskilda åtgärder för att minska spelandet. Kindreds siffror visar att spelandet från början av året till slutet av april minskat med 27 procent på veckobasis, de samlade förlusterna har minskat med 25 procent och det går även att notera en minskning av den typ av spelande som Kindred bedömer som riskfyllt. Kindred ser rörelser mellan spel och åldersgrupper, men inte signifikant mer än vanligt och inte på ett sätt som på något sätt stöder regeringens resonemang om ett samband mellan åtgärderna mot smittspridning och ökat spelande. Det är noterbart att det i promemorian inte heller påstås att det skulle finnas ett samband mellan viruskrisens följder och ett ökat problemspelande, allt bygger på en hypotetisk tankekedja.

Orsakerna till spelproblem hos enskilda är komplexa och det tar, enligt den kunskap som finns, lång tid att utveckla ett problemspelande. Det finns inget samband mellan volymen av spelandet och spelproblem, det finns ingen "totalkonsumtionsmodell" av den typ som tills nyligen väglett svensk alkoholpolitik. De undersökningar som gjorts visar att en mycket stor majoritet av spelarna spelar ansvarsfullt, vilket kännetecknas av att de har råd, de har balans mellan spelande och annat i livet, de är kunniga om risker, de har kontroll, de har kul och orsakar ingen skada.

En nytutgiven rapport från Copenhagen Economics ², beställd av BOS, visar att kanaliseringen för kasino online är nere på låga 72 till 78 procent efter att ha sjunkit under i stort sett hela 2019. I rapporten framgår att onlinekasino är mer utsatt för konkurrens från olicensierade alternativ än andra spelformer eftersom det är lätt för spelarna att hitta spel utanför det svenska licenssystemet.

Rapportens bedömning av kanaliseringens utveckling stämmer bra med de siffror Spelinspektionen redovisat och det saknas skäl att tro annat än att kanaliseringen är på väg ner. Att i ett sådant läge försvaga de licensierade bolagens konkurrenskraft gentemot de olicensierade spelföretagens, innebär att regeringen aktivt verkar för att ytterligare minska kanaliseringen.

Varken regeringen eller Spelinspektionen har genomfört, eller planerar att genomföra, verkningfulla åtgärder för att hålla de olicensierade bolagen ute, oaktat det faktum att det i en öppen och digital värld bara går att skydda svenska spelare genom att det svenska licenssystemet är attraktivt att verka inom. Detta noterar Statskontoret i rapporten om den svenska spelmarknaden där det också tydligt framgår att kanaliseringen sjunker och att det saknas åtgärder som motverkar detta. I rapporten framgår även att spelandet inte har ökat under den nya regleringens första år samt att problemspelandet troligen minskat, även om siffrorna är osäkra. Regeringen gör i promemorian ingen annan bedömning och redovisar heller inte, som nämnts, uppgifter som visar att spelandet och/eller problemspelandet har ökat under viruskrisen.

Om det skulle vara så som regeringen hävdar - att viruskrisens följdverkningar leder till en ökad efterfrågan på onlinekasino - så kan regeringens åtgärder allvarligt öka risken för spelproblem eftersom denna ökade efterfrågan kan väntas kanaliseras till olicensierade företag där omsorgsplikten är obefintlig. Dessa bolag är inte anslutna till Spelpaus.se, de är inte bundna av bonusbegränsningarna och de betalar inte spelskatt.

² <http://www.bos.nu/kunskap/publicerade-rapporter/>

Oavsett bedömningen av viruskrisens effekter, är valet av tidpunkt för de konkurrensskadliga åtgärderna olycklig och kan leda till stora problem för den svenska spelbranschen och därmed riksdagens mål med spelreformen.

Insättnings- och förlustgränserna får uppgå till högst 5 000 kronor per vecka

Regeringens förslår att den övre gränsen för insättning på spelkonto ska få uppgå till högst 5 000 kr per vecka för onlinespel. Gränsen gäller alla spel hos en licenshavare.

Kindreds bedömning

Det finns inte någon rimlig proportion mellan den inskränkning åtgärden skulle innebära för spelföretag och spelare och det eventuella konsumentskydd som kan uppnås. Tvärtom kan effekten bli negativ för folkhälsan eftersom förslaget innebär en kraftfull försvagning av de licenserade företagens konkurrenskraft och kanaliseringen kan förväntas minska kraftigt. Regeringen har inte vårdat spelreformen som den borde, men de nya aktuella förslagen innebär att regeringen aktivt undergräver den.

Skälen

Bestämmelsen är inte motiverad i promemorian eftersom den risk för ökat problemspelande som beskrivs handlar om "indikationer" på en förmodad ökning, inte en faktiskt ökning. Givet hur lätt det är att hitta olicensierade alternativ på spelmarknaden, något som både Statskontoret och Copenhagen Economics noga redogjort för, så skulle förslaget kunna leda till att spelare som haft otur och slagit i insättningstaket, aktivt söker sig bort från den svenska licensmarknaden på ett sätt som de annars inte hade gjort.

Noterbart är att en obligatorisk insättningsgräns motverkar möjligheterna för spelbolag att minimera problemspelande. Det är mycket viktigt att kunder snabbt och problemfritt kan ta ut pengar från spelkonton. En kund som spelar på ett riskabelt sätt ska när som helst kunna ta ut sina pengar och använda till annat, till exempel betala hyran. Om tillgodohavande inte kan betalas ut omgående riskerar riskspelare att istället spela för dem. Detta innebär att seriösa spelbolag har många transaktioner, såväl i form av uttag som insättningar, på sina kunders spelkonton. Ju fler transaktioner för uttag spelaren initierar desto fler transaktioner för insättningar följer. De totala summorna för uttag och insättning kan uppgå till betydande belopp samtidigt som spelandet ändå hålls på en rimlig nivå. Summorna speglar endast att kunden hellre har pengarna på eget bankkonto än på spelkonto. Begränsar man insättningar på förslaget vis skapas incitament att minska antalet transaktioner, inklusive utbetalningar. Regelverket bör skydda de kunder som hellre tar ut ofta och därmed sätter in ofta. Förslaget motverkar alltså konsumentskydd och spelansvar.

Som förslaget är konstruerat innebär det att gränsen gäller hos en licenshavare. Förslaget slår därför helt olika mot bolag som har alla sina varumärken/spel samlade under en licens och de som har en licens per varumärke/spel.

Förslaget tar alltså inte hänsyn till hur spelbolag på olika sätt strukturerat sina organisationer och licenser. På den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden har AB Svenska Spel en (1) licens för allt spel på onlinekasino och en (1) licens för all vadhållning. Kindred har genom helägda Spooniker Ltd en liknande lösning. För dessa båda bolag medför de föreslagna gränserna att den kommersiella jämvikten bolagen emellan inte förändras. Det finns andra spelbolag som valt att ha en licens per konsumentvarumärke. För dessa senare spelbolag innebär de föreslagna gränserna att kunderna kan sätta in 5 000 kr multiplicerat med antalet licenser. Förslaget innebär alltså en omedelbar snedvridning av konkurrensen som kommer få mycket stora, men i promemorian outredda, effekter på spelmarknadens utveckling.

Enligt Kindreds spelansvarsanalyser så hanterar storspelare utan vidare förluster på mer än 5 000 kr per vecka eftersom vinst och förlust mäts över längre tid. Den föreslagna gränsen kommer heller inte att skydda de spelare som riskerar att hamna i problemspelande. Dessa kännetecknas också av att de vanligen spelar för mindre belopp eftersom de ofta har lägre inkomster, något som gör att de kan överskrida sina ekonomiska ramar på en långt lägre nivå än 5 000 kr. Dessa spelare hanteras bäst genom den existerande omsorgsplikten inom licenssystemet.

Samtliga spelare ska begränsa sin inloggningstid

Regeringen förslår att en spelare ska ange maximal inloggningstid per dag, vecka och månad, en gräns som ska gälla på spelarens samtliga spelkonton hos licenshavaren.

Kindreds bedömning

Även här saknas i promemorian skäl som motiverar förslaget. Det är inte fastslaget att spelandet har ökat till följd av viruskrisen, inte heller att problemspelandet gjort det. Åtgärden kommer att minska de licensierade företagens konkurrenskraft, vilket gör att kanaliseringen fortsätter att minska. Samma konkurrenssnedvridning som följer av insättningsgränsens konstruktion gör sig gällande här, ett spelbolag som delat verksamheten på flera licenser ges en uppenbart kommersiell fördel. Kindred avråder från åtgärden.

Skälen

Det går av promorian och de uppgifter som finns om utvecklingen på svensk spelmarknad inte att se att det skulle finnas spelproblem till följd av viruskrisen. Däremot kan det uppstå problem om regeringen genomför sina begränsningar eftersom svenska spelare troligen har svårt att beräkna sin speltid. Få har använt tidsgränser och är därför inte vana av att hantera dem. Det är också svårt för spelare att konceptuellt kunna bedöma antalet timmar de vill spela per vecka och månad eftersom tidsbegränsningar sällan beräknas på detta sätt. Dessutom, de flesta som loggar in loggar inte ut då de slutar spela, något som inte minst gäller mobila terminaler där spelaren samtidigt sysslar med annat. Vissa kunder kommer därför snabbt uppnå sin valda inloggningstid, vilket kommer att skapa onödig irritation. Svaret på sådant kan bli att spelare sätter mycket långa inloggningstider, vilket i sig kan skapa incitament att spela mer än planerat. Mest troligt är dock att en sådan dålig användarupplevelse medför att kunden söker sig andra spelbolag som inte inordnar sig i det svenska regelverket.

Den kund som tidigt i månaden uppnått sin valda inloggningstid på ett sätt som inte var planerat kan vara villig att leta efter alternativ. Som Statskontoret visar i sin utvärdering så är det enkelt att hitta olicensierade alternativ till de licensierade företagen och dessa har inga begränsningar på vare sig tid, insättning eller bonusar. Den spelare som provat olicensierade alternativ kan vara förlorad för det svenska licenssystemet.

Ett bonuserbudande får uppgå till högst 100 kronor.

Regeringen föreslår att ett erbjudande om bonus ska få uppgå till högst 100 kronor.

Kindreds bedömning

Svenska spelföretags möjligheter att ge bonus är begränsade till en ny kund. Att ytterligare begränsa möjligheten att erbjuda bonus till meningslöst låga 100 kr kommer att minska de licensierade företagens konkurrenskraft, vilket gör att kanaliseringen fortsätter att minska och Kindred avråder från åtgärden.

Skälen

Ett bärande motiv för omregleringen var att skapa en marknad där konkurrensen mellan företagen skapar attraktiva spelprodukter som kan locka merparten av de svenska kunderna. Bonus är ett viktigt konkurrensmedel för att locka kunder från ett företag till ett annat, vilket driver företagen att bli bättre. Spelbranschen har inte noterat att bonus, i den omfattning som licensierade företag praktiserar, lockar icke-spelare att bli spelare eller normala spelare att bli missbrukare. Bonus är ett konkurrensmedel mellan företag som bidrar till att utveckla tjänsterna. Ju mer begränsningar i fråga om bonuserbudande som införs, desto större kommersiell fördel till spelbolag som redan har en dominerande position på

marknaden. Ytterligare konkurrenssnedvridning inom licenssystemet är inte önskvärt och kan knappast vara motiverat av covid-19.

När regeringen nu i praktiken förbjuder licensierade företags att erbjuda bonus i någon form, innebär det att olicensierade företag bjuds in att på ett enkelt sätt locka kunder från de svenska företagen. De olicensierade företagens sätt att använda bonus kan däremot innebära risker för spelmissbruk, liksom det faktum att de inte är bundna av omsorgsplikt. Regeringens förslag på åtgärder mot överdrivet spelande kommer med all säkerhet ha rakt motsatt effekt mot den avsedda.

Konsekvenser

Regeringen noterar i promemorian att det finns en viss risk för att de föreslagna åtgärderna leder till att spelandet på olicensierat spel ökar och att regeringen därför gett Spelinspektionen i uppdrag att bland annat följa utvecklingen på spelmarknaden och redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i syfte att stänga ute olicensierat spel. Mot bakgrund av Spelinspektionens tillsyn bedömer regeringen att förslagets effekter på kanaliseringen är begränsade.

Kindreds bedömning

Det saknas i promemorian ett samband mellan uppdraget till Spelinspektionen och de begränsade effekter på kanaliseringen som regeringen påstår finns. Kindred, liksom de flesta bedömare, noterar att åtgärderna med all säkerhet påverkar kanaliseringen negativt och att uppdraget till Spelinspektionen inte kan antas påverka detta faktum, eftersom de i huvudsak handlar om att följa utvecklingen, rapportera och lämna förslag. Effektiva åtgärder riktade mot olicensierat spel i syfte att stärka kanaliseringen förutsätter lagändringar, vilket tar lång tid. Några effekter kan därför inte förväntas före 2021. Kindred avråder regeringen från att genomföra förslagen.

Skälen

De föreslagna restriktionerna för licensierade företag föreslås träda i kraft den 1 juni och kommer att få omedelbar effekt. De olicensierade spelföretagen, som är lätta att hitta, väntas intensifiera sin marknadsföring just kring frånvaron av begränsningar vad gäller insättning och speltid samt genom generösa bonuserbudanden.

Regeringen menar att effekterna på kanaliseringen väntas bli begränsade eftersom Spelinspektionen fått i uppdrag att följa spelmarknaden och redovisa vilka åtgärder mot olicensierat spel man vidtagit och vidtar. Resonemanget saknar logik. Kanaliseringen på onlinekasino ligger runt 75 procent och sjunker, varför man får anta att de åtgärder som Spelinspektionen vidtagit inte haft effekt.

Vad gäller de åtgärder som kan vidtas i framtiden kan de i bästa fall ha långsiktig effekt och det är därför svårt att se att de kan påverka de negativa effekterna på kanaliseringen som kommer redan i sommar.

De negativa effekter på kanaliseringen som regeringens förslag skulle innebära skulle sannolikt, till skillnad mot åtgärderna i sig, i stor utsträckning bli permanenta. Det saknas skäl för varför de kunder som förlorats till olicensierade aktörer skulle välja att återvända till spelbolag med svensk licens när de temporära åtgärderna upphör att gälla vid slutet av året.

Skulle kanaliseringen redan i sommar sjunka drastiskt finns en risk för tröskeleffekter. Mindre licensierade företag som bara erbjuder onlinekasino, riskerar att drabbas hårt av de föreslagna åtgärderna och ett antal av dem kan väntas lämna det svenska licenssystemet. Genom att dessa företag har relationer med svenska kunder kan även ett större antal svenska spelare förväntas följa sin gamla leverantör till den olicensierade tillvaron. Fortsätter den trenden kan det bli strömhopp från det svenska licenssystemet. Skulle kanaliseringen på onlinekasino sjunka betänkligt från dagens redan låga nivå om 72-78 procent, så kan spelreformen betraktas som ett regleringsmisslyckande.

Konsekvenser för spelarna

Regeringen menar att åtgärderna med insättningsgräns, inloggningstider och bonusförbud ökar skyddet för befintliga spelare samt innebär minskade incitament för nya kunder att börja spela.

Kindreds bedömning

Det går inte av den erfarenhet som finns eller texten i promemorian att dra de slutsatser regeringen drar. Åtgärderna påverkar med all säkerhet kanaliseringen negativt och Kindred avråder från de föreslagna åtgärderna.

Skälen

Regeringens slutsats skulle möjligen vara giltig om det i Sverige inte erbjöds annat spel än det som licensierade företag erbjuder. Men så är inte fallet, vilket är skälet till att den nya spellagen överhuvudtaget genomfördes. Regeringen påstår regelbundet att man återtagit kontrollen över den svenska spelmarknaden, vilket inte är sant. Nästan 30 procent av spel på onlinekasino beräknas ske hos företag utanför svensk lagstiftning och andelen ökar trendmässigt.

Regeringen brukar också hävda att olagligt spel motverkas genom att de spelföretag som erbjuder sådant bryter mot svensk lag, samtidigt som spelandet på olicensierade spel motverkas genom att spelvinster från sådana är skattepliktiga. Som Statskontoret visat i sin utvärdering har dessa omständigheter

ingen praktisk betydelse för vare sig de olicensierade spelföretagen eller för deras svenska kunder.

Konsekvenser för licenshavarna

Regeringen menar att licenshavarna får vissa merkostnader för att ställa om sina system och att intäkterna från spel som berörs av åtgärderna tillfälligtvis kan minska.

Kindreds bedömning

Kindred tror inte att intäkterna minskar tillfälligtvis, utan att de till följd av snabbt minskande kanalisering minskar långsiktigt. Kindred menar också att regeringen felbedömt de tekniska åtgärder som krävs för att ställa om systemet enligt förordningens regler och Kindred avråder från att genomföra dem.

Skälen

Det regeringen skriver saknar logik. Om det är så att viruskrisen driver fram ökat spelande och regeringens åtgärder syftar till att motverka detta, borde det inte ske en minskning av spelandet.

Om det är så, som regeringen antar att viruskrisen driver fram en ökad efterfrågan på spel och regeringen åtgärder gör att de svenska licensierade företagens utbud blir mindre attraktivt, så kommer denna ökade efterfrågan att kanaliseras till olicensierade företag.

Som Statskontoret konstaterar i sin utvärdering är dessa lätta att hitta samtidigt som de kan erbjuda bra villkor. Som både Statskontoret och Copenhagen Economics noterar så sjunker den svenska kanaliseringen, framför allt på onlinekasino där utbytbarheten är stor.

Att ställa om de tekniska systemen så att de klarar en obligatorisk insättningsgräns respektive inloggningstid är komplicerat, givet de krav på kvalitet som spellagen ställer upp. Kindreds bedömning är att detta arbete inte kan vara genomfört förrän i höst.

Det saknas i promemorian en beskrivning av hur olika de föreslagna gränserna slår mot licenshavare som har ett stort antal varumärken/tjänster under en och samma licens, respektive mot de som har en licens per varumärke/tjänst. Denna omständighet innebär att förslagen slår mycket olika mot olika bolag på ett rättsosäkert sätt.

Regeringens förslag saknar samband med viruskrisen och kan därför inte genomföras 1 juni

Regeringen har notifierat EU-kommissionen om förordningens förslag och har då detta gjort hänvisat till att dessa genomförs inom ramen för ett brådskande förfarande motiverade av spridningen av covid-19. Att åberopa brådskande förfarande innebär att medlemsstaten kan kringgå kravet på att avvakta med att genomföra den planerade åtgärden under den tid som krävs för att EU-kommissionen och andra länder ska kunna granska den och komma med synpunkter.

Att regeringen åberopar ett brådskande förfarande för att snabbt genomföra begränsningar för de svenska spelbolagen är anmärkningsvärt och skiljer sig radikalt från hur regeringen och svenska myndigheter i övrigt valt att handskas med viruskrisen. Regeringen hänvisar i promemorian till hur några andra länder begränsat spelbolagens verksamhet, men nämner inte att detta skett inom ramen för extrema nödåtgärder som undantagstillstånd, utgångsförbud och drastiska nedstängningar, något som Sverige valt att inte genomföra. Begränsningarna för svenska licensierade spelföretag sticker därför ut i regeringens behandling av viruskrisen och det redogörs inte i promemorian vad som motiverar en sådan tydlig särbehandling. Såvitt känt har ingen annan bransch blivit föremål för liknande behandling, det vill säga fått ytterligare begränsningar föreslagna till följd av viruskrisen.

Eftersom Sverige valt att inte genomföra nödåtgärder som att stänga ner olika verksamheter, finns inte heller något slutdatum för när nödåtgärderna ska lyftas. I promemorian framgår att åtgärderna som riktas mot licensierade spelbolag ska gälla fram till årsskiftet, men det framgår ingenstans några skäl till att just detta datum har valts.

Regeringens och myndigheternas strategi för att motverka smittspridning och begränsa följdverkningarna för samhället bygger på rekommendationer och frivillig följsamhet. Genom att livet i hög grad ska kunna fortsätta som vanligt ska den svenska strategin kunna fungera under lång tid och det saknas därför slutdatum för de begränsningar som införts. Varför socialförsäkringsministern valt en helt annan strategi för svenska licensierade spelföretag är oklart.

Spelbranschens europeiska branschorganisation EGBA har i en skrivelse uppmärksammat EU-kommissionen på att Sverige, givet hur landet i övrigt handskas med smittan, rimligen inte kan åberopa ett brådskande förfarande för att kringgå regelverket för notifieringar. Med hänsyn till att notifieringsdirektivet endast under exceptionella omständigheter medger avsteg från det normala notifieringsförfarandet är det Kindreds uppfattning att de vaga grunder som regeringens förslag anger inte uppfyller kraven för brådskande förfarande.

Sverige har inte förmått att ens i någon mån belägga att förhållandena på onlinespelmarknaden är sådana att brådskande notifieringsförfarande är påkallat.

Näringsfrihet och EU-rätt

Näringsfriheten och egendomsskyddet är grundlagsskyddade rättigheter som kommer till uttryck i Regeringsformen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Rättigheterna är förutsättningar för en fri och effektiv marknad. Ingrepp i friheterna ska som utgångspunkt göras genom lag och med beaktande av proportionalitetsprincipen.³

Trots att proportionalitetsprincipen ska beaktas enligt båda rättsakterna saknas helt sådana överväganden i förslaget. Regeringen borde vid beaktande av proportionalitetsprincipen ha frågat sig; (i) är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda målet, (ii) är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre långtgående alternativ, och (iii) står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet orsakar den enskilde. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte redovisat sådana överväganden. Istället har regeringen nöjt sig med att konstatera att förslaget "bedöms vara proportionerligt". En slutsats utan underbyggande resonemang omöjliggör en detaljerad analys och kritik av hur regeringen har resonerat. Det är naturligtvis mycket allvarligt i sig. Mot bakgrund av att förslaget bygger på väsentligt felaktiga antaganden måste emellertid slutsatsen bli att ingreppen inte är ägnade att tillgodose det avsedda ändamålet. På de skäl som Kindred framför i sitt remissvar hade det under alla omständigheter funnits mindre långtgående alternativ, vilket framgår nedan under rubriken "önskade åtgärder för att öka kanaliseringen".

Förslaget innebär dessutom att begränsningarna införs hastigt av regeringen, trots att ingreppen som huvudregel ska göras genom lag. Kindred konstaterar till exempel att det för närvarande inte finns några motsvarande beloppsmässiga begränsningar av insättningsgräns eller bonus och är mycket tveksamt till om Regeringen får införa begränsningarna av de grundläggande friheterna genom förordning, utan riksdagens granskning.

³ I samband med betänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) har begreppen behandlats utförligt av t.ex. professor Karin Åhman i JT 2017–18 s. 524 ff. *Ett äganderättsligt perspektiv på förslaget om rörelseresultatbegränsning (vinstbegränsning) för vissa näringsidkare* och advokat Jan-Mikael Bexhed och chefsjurist Anders Thorstensson i SvJT 2018 s. 128 ff. *Näringsfrihet och vinstbegränsning*.

Sammanfattningsvis anser Kindred att förslaget strider mot grundlag och EU-rätt. Regeringen har inte utfört någon analys av ingreppens proportionalitet eller konsekvenser utan har istället baserat förslaget på felaktiga antaganden och summariska konstateranden. Kindred ser fram emot Lagrådets granskning och hoppas att Regeringen lyssnar till eventuell kritik som kan komma från rådet.

Konsekvenser för den licensierade spelmarknadens utveckling

Det kan konstateras att regeringen inte baserar sitt förslag på vad fakta säger om spelandets utveckling, inte heller på en konstaterad förändring av problemspelande under covid-19-pandemin. Det saknas skäl för föreslagen förändring.

Någon egentlig analys av hur förslagen, om de införs, kommer påverka den licensierade spelmarknaden finns inte heller. Kanaliseringsrapporten från Copenhagen Economics anger att redan med det nu gällande regelverket var kanaliseringen i början av 2020 långt under acceptabla och av riksdagen förutsedda nivåer. För onlinekasino kan konstateras att var fjärde spelad krona spelas hos olicensierade företag. Detta är pengar som rätteligen skulle spelats inom licenssystemet med de konsumentsskyddsregler som gäller inom detta, samt beskattats i Sverige. Frågan uppkommer nu om hur mycket av spelandet som på grund av det remitterade förslaget kan komma att flyttas till den olicensierade delen av spelmarknaden.

Det är uppenbart att regeringen innan de föreslagna åtgärderna vidtas måste göra en ordentlig analys av konsekvenserna för kanaliseringen. Eftersom licensierade spelbolag saknar möjlighet att locka tillbaka kunder med bättre erbjudanden än vad olicensierade spelbolag kan erbjuda, så blir försämringen bestående.

Tillgängliga kanaliseringsanalyser från Analysföretaget H2GC per den 30 april 2020 och Copenhagen Economics visar en tydlig och långsiktig försämring av kanaliseringen på den svenska spelmarknaden redan före covid-19-pandemin. Det kan redan nu antas att kanaliseringen försämras dramatiskt om föreslagna bestämmelser beslutas. Det borde varit en del av regeringens konsekvensutredning att ta reda på hur kanaliseringen skulle kunna påverkas av förslaget.

Den extremt korta tiden för remissinstanserna att yttra sig över förslagets mycket komplexa följder möjliggör inte en fullgod analys. Branschföreningen för Onlinespel (BOS) har hos sina medlemsföretag efterhört hur stor minskning av kanaliseringen som kan antas bli följden av om det remitterade förslaget införs. Bedömningarna utgår från erfarenheter och kunskaper om den svenska och andra spelmarknader och om vad denna typ av reglering typiskt sett medför. Inkomna bedömningar varierar mellan 10 och 60 procent. Ett medelvärde av

inkomna svar anger att kanaliseringen till följd av promemorians förslag kan komma att minska med mellan 30 och 40 procent.

Skulle förslagen genomförs, är det av yttersta vikt att regeringen uppdrar åt Spelinspektionen att mäta kanaliseringen i alla produktvertikaler minst en gång per månad med start den 1 juni. Förändringen kommer att manifesteras sig omedelbart och regeringen måste därför vara beredd att omedelbart upphäva den tillfälliga förordningen. Det kan inte heller uteslutas att regeringen i sådant läge måste vidta åtgärder för att det med kommersiella medel ska vara möjligt att hindra fortsatt utflöde av svenska spelare till olicensierade spelbolag, något som i sin tur kan behöva minska ambitionerna i fråga om konsumentskydd.

Även i det fall förslagen inte genomförs är det angeläget att regeringen uppdrar åt Spelinspektionen att löpande genomföra mätningar av kanaliseringen. Sådana faktiska data är helt avgörande som beslutsunderlag.

Önskade åtgärder för att öka kanaliseringen

Istället för att minska de licensierade företagens konkurrenskraft bör regeringen skyndsamt genomföra åtgärder som verksamt kan bidra till en högre kanalisering. En större andel av spelarna skulle då komma att spela inom ramen för det starka konsumentskydd som den svenska spelregleringen erbjuder.

En viktig åtgärd är att införa **B2B-licenser** så att de olicensierade företagen inte kan använda samma leverantörer som de licensierade. De olicensierade företagen omfattas inte av de svenska kraven på konsumentskydd och spelansvar.

Spellicensutredningen (SOU 2017:30) föreslog att den som *"tillverkar, installerar eller ändrar en spelprogramvara eller för den som tillhandahåller sådan programvara till ett spelföretag"* ska ha en svensk licens. I en sådan licens kan staten ställa krav, exempelvis att licensierade B2B-aktörer inte får erbjuda sina tjänster till spelföretag som vänder sig till den svenska marknaden men som saknar licens.

Regeringen valde dock att inte gå vidare med utredningens förslag eftersom, som framgår av propositionen (2017/18:220), spellicensutredningen inte närmare utrett vilka krav som skulle ställas på B2B-företagen, det vill säga vad licenserna ska innehålla. Därför saknades underlag för sådana licenser, skrev regeringen. Däremot uteslöt man inte att införa sådana i ett senare skede.

B2B-licenser kan skapa den överblick över leverantörskedjorna som idag saknas och kan bli ett verkningsfullt sätt att underminera de olicensierade företagens verksamhet. Som läget är gör B2B-företagen det möjligt för de olicensierade

företagen att ha nästintill identiska tjänster som de licensierade (se rapporten från Copenhagen Economics).

Regeringen bör därför skyndsamt:

- Snabbt ta fram ett underlag för licensgivning till spelbranschens B2B-företag, med det uttalade syftet att öka kanaliseringen genom att göra det svårare för företag att sälja tjänster både till svenska licensierade företag och till icke licensierade företag som helt eller delvis vänder sig till svenska spelare.
- I första hand bör utredas licenser för system- och teknikleverantörer som erbjuder tjänster som är centrala för spel.
- Den utredning som görs bör också utreda de affilierade webbplatsernas verksamhet och föreslå de ändringar i spellagen och marknadsföringslagen som kan behövas för att tydliggöra att företagen arbetar som en integrerad del av den kommersiella spelbranschen, samt överväga licenskrav även för dessa.

Regeringen bör också överväga ytterligare reglera snabba lån med rapsodisk kreditkontroll, så kallade **SMS-lån**. Sådana kan ha betydelse för de sociala problem som kan uppstå vid spelmissbruk. De som riskerar att hamna i sociala problem är oftast inte de spelare som har stora utgifter utan de med små inkomster. Tillgången till snabba lån utan säkerhet bidrar till att personer kan utveckla ett socialt problematiskt konsumtionsmönster som också kan innefatta överdrivet spelande. Särskilt mot bakgrund av vad regeringen anför i promemorian om isolering och stress under covid-19-pandemin kan vara ett skäl att generellt motverka överskuldssättning för konsumtionsändamål. Frågan om ett sådant förbud har tidigare utretts och kan snabbt bli lag.

Det är enligt gällande regler obligatoriskt att licenshavaren informerar sina kunder om det aktuella läget vad gäller vinster och förluster så att de kan göra informerade val kring sitt spelande. Inte minst om licenshavarens system noterar ihärdigt spelande kan det vara motiverat att påminna om hur läget är. Det skulle kunna göras obligatoriskt att licenshavaren i samband med inloggning visar ett pop-up-fönster och begär att spelaren aktivt väljer att fortsätta spela, sluta spela, bekräfta eller ändra satta individuella gränser. En övervägande majoritet av kunderna spelar som ett tidsfördriv och under ansvarsfulla former. Att utveckla ett osunt spelande är en process som tar tid och där orsakerna ofta är komplexa. En informationstjänst riktar sig till de vanliga spelarna för att ytterligare minska riskerna med spelandet.

Spelinspektionen bör regelbundet begära in detaljerad data över spelandets utveckling. Databasinsamlingen bör omfatta sådan data som presenteras i bilaga 1. Det skulle verksamt bidra till att såväl Spelinspektionen som regeringen skulle kunna följa spelandets utveckling och uppmärksamma behov av skärpningar eller

lätnader i regelverket. Sådan dataanalys är en förutsättning för att spelpolitiken ska kunna anses syfta till ett verkligt skydd av konsumenter.

Avslutningsvis konstaterar Kindred att de åtgärder som regeringen föreslår saknar faktiska skäl, att de med största sannolikhet dramatiskt kommer att minska kanaliseringen till det svenska licenssystemet samt att regeringen istället bör koncentrera åtgärderna till sådant som kan stärka licensmarknaden och det med den följande konsumentskyddet.

Peter Alling
Global Head of Public Affairs
Peter.alling@kindredgroup.com

Bilagor:

1. Kindred Group Plc, Responsible Gambling: an inclusive customer retention approach based upon facts and science