

Finansdepartementet
Att: Fredrik Sandström

Remiss promemoria:

Ett stärkt spelarskydd till följd av
spridningen av sjukdomen covid-19
Dnr: Fi2020/02404/OU

Endast per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till
fredrik.sandstrom@regeringskansliet.se

Stockholm 5 juni 2020

Synpunkter från LeoVegas på det reviderade förslaget från Finansdepartementet för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19

LeoVegas AB (publ) (nedan LeoVegas eller vi), moderbolag inom koncernen LeoVegas Mobile Gaming Group, har tidigare inkommit med synpunkter på promemorian Stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, daterad april 2020. Denna skrivelse bifogas som Bilaga A. Vi önskar härmed framföra våra synpunkter på det reviderade förslag på samma ämne vilket publicerats av Finansdepartementet i maj 2020.

För vidare kommunikation i rubricerat ärende är Finansdepartementet välkommen att kontakta undertecknad.

Inledning och sammanfattning

LeoVegas önskar initialt framhålla att vi delar regeringens uppfattning om att ett starkt spelarskydd är av yttersta vikt. Det är således avgörande att förändringar i den befintliga spellagstiftningen baseras på fakta och noggranna konsekvensanalyser för att få tilltänkt effekt och genomslagskraft. LeoVegas har i sin tidigare skrivelse till Finansdepartementet uttryckt sin oro över vilken effekt de föreslagna tillfälliga åtgärderna kommer att ha på den svenska spelmarknaden. Det reviderade förslaget har inte stillat denna oro, snarare det motsatta.

De åtgärder som föreslås har obestriddligen en påtaglig effekt på de licensierade aktörer som verkar på den svenska spelmarknaden och LeoVegas är övertygade om att de förslag som presenterats av regeringen riskerar att urholka och tillintetgöra det licenssystem som med bred politisk majoritet blev verklighet i början av 2019, ett system med starkt fokus på konsumentskydd och ökad statlig kontroll.

Denna skrivelse är att se som ett komplement till de synpunkter LeoVegas lämnade in med diarienummer Fi2020/01934/OU. Vi vill i detta yttrande delge våra synpunkter vilka huvudsakligen sammanfattas enligt nedan.

- i) **Den faktiska situationen för de privata aktörerna på spelmarknaden:** Omsättningen hos onlinekasinon har minskat under mars och april 2020 i jämförelse med motsvarande period förra året. Inte heller ser branschen några tendenser till ökat riskbeteende eller problemspelande. Baserat på siffror från Skatteverket kan vi däremot konstatera att spel på hästar ökat dramatiskt under våren.
- ii) **Onlinekasino är inte en särskilt farlig spelform:** Att prata om onlinekasinon som särskilt riskfyllt är felaktigt. Det finns ingen forskning som stödjer detta påstående. LeoVegas uppfattning är att det inte finns någon förhöjd risk i spelvertikalen onlinekasino eftersom det enligt omsorgsplikten följer en typ av individanpassad riskklassificering.
- iii) **Sjunkande kanalisering:** Licensierade aktörer på den svenska spelmarknaden upplever just nu ett tapp av marknadsandelar till den svarta spelmarknaden. Onlinekasino är särskilt utsatt för en mycket låg kanaliseringsgrad, ca 75 procent. Vi är övertygade om att ytterligare restriktioner riktade mot de licensierade bolagen spelar de olicensierade aktörerna rakt i händerna. Istället borde ytterligare insatser riktas mot den svarta spelmarknaden.

I en rapport¹ presenterad av analysfirman Copenhagen Economics i juni 2020 beskrivs effekterna av en insättningsgräns på nätcasino. Rapporten visar att kanaliseringen inom nätkasino riskerar att sjunka till 52-63 procent om de föreslagna insättningsgränserna träder i kraft.

- iv) **Internationell utblick:** Inget land har presenterat siffror som visar en ökning av problemspelande under våren. Många länder har dessutom haft mer långtgående samhällsrestriktioner än Sverige. En allmän iakttagelse är att det inte går att fästa alltför stor vikt vid vad som görs i andra länder utan att första ta hänsyn till de olikheter som finns bland de olika länderna sett till exempelvis regleringar och vilka konsekvenser dessa åtgärder har haft i dessa länder.

Sportevenemangen börjar nu öka runtom i Europa. En anledning till regeringens förslag var många inställda sportevenemang till följd av coronapandemin, vilket skulle förflytta spel från sport till kasino. Vi vet nu alltså att sportevenemangen återupptas och vi har en sportintensiv sommar att se fram emot, samtidigt som regeringen vill driva igenom restriktioner som baseras på att all sport är inställd. Ekvationen går inte ihop och regeringens förslag på åtgärder är inte längre relevant. Den av regeringen hävdade nödvändigheten av åtgärderna måste betraktas som överspelad.

- v) **Notifiering till Europeiska kommissionen:** Den reviderade förordningen innebär väsentlig förändring från den ursprungliga vilket kräver att en ny ansökan görs till

¹ <https://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/06/CE-Channel-2020-05-30-Final.pdf>

EU, särskilt mot bakgrund av att förändringarna i det reviderade förslaget innebär en annan snedvridande effekt än det ursprungliga förslaget (väsentlig förändrat tillämpningsområde samt att förslaget kan innebära ett absolut hinder för möjligheten att erbjuda kommersiellt onlinespel för de bolag som inte har teknisk möjlighet att införa de föreslagna förändringarna innan den 2 juli 2020). Det standardiserade notifieringsförfarandet till Europeiska kommissionen ska följas.

- vi) **Förenlighet med svensk lagstiftning EU-rätten i övrigt:** Det kan ifrågasättas om den föreslagna förordningen är förenlig såväl med svensk som EU-rättslig lagstiftning. För det fall regeringen går vidare med förslaget överväger LeoVegas att väcka talan vid domstol samt begära skadestånd.

Den faktiska situationen för de privata aktörerna på spelmarknaden

I den reviderade promemorian från Finansdepartementet framgår att det finns indikationer som visar på att spelandet på onlinekasinon för närvarande ökar. Detta påstående är direkt felaktigt vilket framgår att Spelinspektionens delrapport² publicerad den 19 maj vilken baseras på siffror från Skatteverket. Onlinekasinon, vilka inkluderar onlinespel och vadhållning, minskade sin omsättning med 6 procent i mars 2020 jämfört med mars 2019. Preliminärt minskade nettoomsättningen för onlinekasinon med 5,4 procent i april 2020 jämfört med april 2019. Ovan presenterad bakgrund bevisar att det inte finns några skäl som motiverar de förslag regeringen presenterat, skattesiffrorna talar sitt tydliga språk.

Även Spelinspektionen har explicit konstaterat att oron för ökat onlinekasinospel saknar grund. En tjänsteman från Spelinspektionen har uttalat sig offentligt och konstaterat att de utifrån sina siffror inte kan se någon ökning av nätkasinospelandet³.

Likaså ser Stödlinjen en nedgång i antalet kontakter, både samtalskontakter och besök på hemsidan, under coronapandemin. Stödlinjen kan inte se någon ökning av nivån av spelproblem under coronapandemin jämfört med innan.⁴

För LeoVegas del kan tilläggas att vi, sett till vår totala marknad, upplever en nedåtgående trend vad gäller genomsnittliga insättningar per insättande kund. Vi kan således inte, varken sett till branschen eller vår egen situation, ge medhåll till den slutsats som görs att konsumenter i högre utsträckning än tidigare söker sig till onlinekasinon i spåren av coronavirusets spridning. Inte heller i övrigt upplever LeoVegas någon märkbar förändring i våra kunders beteenden eller spelmönster mot bakgrund av den rådande situationen. Vi ser således inte några tendenser till ändrat riskbeteende eller ökat problemspelande de senaste månaderna. En annan aktör i branschen, Svenska Spel, pekar åt samma håll; antalet spelare med ett potentiellt riskspelande har efter en mätning under 12 veckor *minskat* bland de som spelar nätcasino.⁵

I kontrast till ovan har Skatteverket publicerat data som belägger en signifikant ökning av spel på hästar. ATG, som har ett de facto-monopol på hästspel, har presenterat en intäktsökning från månaderna mars till april på 37 procent. Samma bolag visade en liknande ökning (33 procent)

² Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01822/OU).

³ <https://www.expressen.se/sport/tips-och-odds/spelet-bakom-shekarabis-kritiserade-atgardspaket/>

⁴ Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01822/OU).

⁵ <https://om.svenskaspel.se/hallbarhet-i-fokus/gladjande-minskning-av-riskspelandet/>

av intäkter under april månad jämfört med genomsnittet för det första kvartalet 2020, vilket ledde till att omsättningen under april månad är den högsta rapporterade för en enskild månad sedan den svenska omregleringen trädde i kraft. Spelinspektionen har sedan tidigare konstaterat att trav samt lotterispel är de spelformer som ökat mest sett över tid.⁶

Spelberoendegruppen konstaterar att konsumenter uppger att de flyttat över sitt spelande till trav.⁷

Regeringens förslag på tillfälliga åtgärder är utformad mot bakgrund av deras uttalade oro över svenskarnas spelbeteende i ljuset av covid-19. Sammanfattningsvis kan konstateras att oron för ökat spelande hos onlinekasinon är ogrundad och obefogad. Det saknas således skäl att driva igenom den tillfälliga förordningen.

Däremot tycks det finnas anledning att genomföra riktade åtgärder mot hästsporten då värnandet om konsumenterna inte ska begränsas till vissa spelformer. De som spelar på hästar måste vara minst lika skyddsvärda som de som spelar på onlinekasino och det är uppenbart att spel på hästar är en spelform som ökat i en galopperande takt.

Som konstaterats är det just spel på hästar och lotterier som ökat mest, statligt ägda och/eller kontrollerade spelbolag. Regeringens nya förslag undantar båda spelformerna från den nya förordningen. Förslaget har en således en negativ inverkan på möjligheten att upprätthålla en spelmarknad som kännetecknas av konkurrensneutrala villkor, vilket var riksdagens avsikt vid antagandet av den nya spellagen.

Onlinekasinon är inte en särskilt farlig spelform

Som framgår i denna skrivelse ifrågasätter LeoVegas påståendet att det skulle föreligga ett ändrat riskbeteende eller ökat problemspelande i Sverige. Vi kan inte peka på någon aktör som ser den utvecklingen. För det fall spelandet skulle ha ökat, bör det också tilläggas att ett ökande spelande på en viss produkt inte nödvändigtvis betyder att ett riskbeteende också utvecklats.

Alla licensierade aktörer på den svenska marknaden måste iaktta den så kallade omsorgsplikten, oavsett om vi befinner oss i en pandemi eller inte. För en mer detaljerad redogörelse av omsorgsplikten hänvisas till Bilaga A och LeoVegas tidigare skrivelse till Finansdepartementet.

Av omsorgsplikten följer en skyldighet att skydda våra spelare och vid avvikande spelmönster är vi enligt lag förpliktade att vidta åtgärder. Det kan närmast jämföras med att vi riskklassificerar våra spelare, vilket är det enda rimliga eftersom alla personer och deras respektive beteenden skiljer sig.

Regeringen refererar till särskilt riskfyllda spelformer och det påstås att onlinekasinon skulle vara ett sådant exempel. De föreslagna åtgärderna syftar vidare till att minska spel hos just onlinekasinon.

Att prata om onlinekasinon som särskilt riskfyllt är felaktigt. Vi ser inte att det skulle kunna finnas någon förhöjd risk i spelvertikalen onlinekasino eftersom det enligt omsorgsplikten följer en typ av individanpassad riskklassificering. Referensen i regeringens promemoria till Folkhälsomyndighetens resultat från Swelogs är vidare helt irrelevant. Undersökningen ger en

⁶ Se Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2019*

⁷ Utvecklingen på spelmarknanden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01822/OU).

bild av läget innan den nya spellagen trädde i kraft, vilket tydligt framgår på den andra sidan av rapporten.⁸ Rapporten kan således inte ligga till grund för några slutsatser om situationen efter den 1 januari 2019.

Vidare önskar LeoVegas lyfta fram det faktum att Spelinspektionen har genomfört en rad tillsynsåtgärder och utdömt tillsynsavgifter och varningar till flertalet bolag med svensk licens sedan spellagen trädde i kraft i januari 2019. LeoVegas önskar belysa det faktum att inget av dessa beslut utfärdats som en följd av brister i bolagens skyldighet att uppfylla omsorgsplikten. Det saknas i och med det grund att anta att aktörerna på den licensierade marknaden brister i skyldigheten att uppfylla omsorgsplikten gentemot sina kunder. Följaktligen punkteras även påståendet från regeringens sida om att de åtgärder som branschen vidtagit inte är tillräckliga och att ytterligare restriktioner därmed är nödvändiga.

Sjunkande kanaliseringen

Som Statskontoret konstaterat finns det en avvägning mellan kanalisering och reglering.⁹ Minskad kanalisering underminerar hela den svenska spellagstiftningen och målet för densamma. Följaktligen urholkas även konsumentskyddet. Det är uppenbarligen en balansakt mellan hur långtgående regleringen är och hur attraktivt det är för spelföretag att ansöka om licens. Vidare överträffar olicensierade onlinekasinon ofta licensierade vad gäller långt mer attraktiva erbjudanden sett till exempelvis vinståterbetalning och bonusar.

Vi licensierade aktörer på den svenska spelmarknaden upplever just nu ett tapp av marknadsandelar till den svarta spelmarknaden, dvs de olicensierade aktörerna vilka erbjuder spel riktade till svenska konsumenter. LeoVegas kan konstatera, baserat på en rapport från den oberoende analysfirman Copenhagen Economics¹⁰ att kanaliseringen till de licensierade bolagen i Sverige är stadigt fallande. Spelvertikalen onlinekasino är särskilt utsatt för en mycket låg kanaliseringsgrad, ca 75 procent.

I en ny rapport¹¹ presenterad av analysfirman Copenhagen Economics i juni 2020 beskrivs effekterna av en insättningsgräns på nätcasino. Rapporten, som bland annat bygger på omsättningsdata, konsumentundersökningar, intervjuer och internationell forskning, visar att kanaliseringen inom nätcasino kommer att sjunka från låga 75 procent till 52-63 procent om de föreslagna insättningsgränserna träder i kraft. Det innebär att nästan hälften av alla spelinsatser kommer att landa hos de olicensierade bolagen.

Var fjärde spelad krona på onlinespel går alltså redan idag till spelbolag utan svensk licens, och än värre kan det bli om regeringens föreslagna åtgärder träder ikraft. Vi vet vidare att de första att lämna licenssystemet är högvolymspelare vilka lockas av bonusar och hög vinståterbetalning och det är bland dessa vi ofta hittar problemspelarna, vilka är i störst behov av det spelarskydd licensierade operatörer erbjuder. Det är uppenbart att det svenska licenssystemet är satt under enorm press, särskilt när det gäller onlinekasino.

⁸ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/livsvillkor-levnadsvanor/andts/spel/swelogs/resultat-swelogs-2018-2019.pdf>

⁹ Se vidare Stadskontorets rapport *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3, Första året med den nya spelregleringen*

¹⁰ Copenhagen Economics, *THE DEGREE OF CHANNELIZATION ON THE SWEDISH ONLINE GAMBLING MARKET*, utgiven den 28 april 2020.

¹¹ <https://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/06/CE-Channel-2020-05-30-Final.pdf>

Vi är övertygade om att ytterligare restriktioner riktade mot de licensierade bolagen spelar de olicensierade aktörerna rakt i händerna. Olicensierade bolag som inte betalar svensk spelskatt eller lägger resurser på åtgärder kopplade till spelarskydd har helt andra förutsättningar och möjligheter att locka till sig spelare, inte minst de med spelproblem, genom exempelvis bonuserbjudanden, högre återbetalning och en för spelarna högre grad av anonymitet. Inte heller är olicensierade aktörer anslutna till Spelpaus.se som ger spelare möjligheten att stänga av sig från allt licensierat spel på den svenska marknaden. Sammanfattningsvis är LeoVegas uppfattning att ytterligare restriktioner riktade till licensierade spelbolag riskerar att sätta det så berömvärda spelarskyddet helt ur spel, vilket alltså är helt motsatt till varför den svenska marknaden reglerades.

Att i rådande läge med en svikande kanalisering införa restriktioner särskilt kopplat till kasinospel online skulle alltså vara förödande för kanaliseringen inom den spelform där den mest måste öka. Ändras produkten och tillgängligheten till det för konsumenterna mindre attraktiva, kommer konsumenterna istället i än högre utsträckning gå utanför licenssystemet. Väl där kommer de vara mycket svåra att vinna tillbaka. De restriktioner som föreslås av regeringen ökar tyvärr denna risk avsevärt och det eftersträvade konsumentskyddet riskerar därmed gå förlorat.

Istället borde ytterligare insatser riktas mot den svarta spelmarknaden. LeoVegas står bakom alla åtgärder myndigheterna vidtar för att minska olicensierade aktörers närvaro på den svenska marknaden. Vi vet dock att Spelinspektionen, av olika skäl, hittills inte använt sig av de verktyg som de redan idag har för att stänga ute olicensierat spel. Vi uppmuntrar Spelinspektionen till att initialt börja använda sig av varningsmeddelanden och betalningsblockering eftersom dessa åtgärder kan tillgripas omgående. Det är i nuläget inte möjligt att säga hur effektiva dessa verktyg är i arbetet mot olicensierat spel eftersom de aldrig använts. Vi vet däremot att en utestängning av olicensierade aktörer är en förutsättning för en strängare spelreglering. Minskar olovlig spelverksamhet skapas också bättre förutsättningar för striktare regler i frågor där det finns ett behov. Den sjunkande kanaliseringen är ett bevis på att utestängning av olicensierade aktörer inte sker på ett tillfredsställande sätt.

Ytterligare förslag från LeoVegas till Spelinspektionen att utreda närmare är införandet av möjligheter till IP-blockering samt ett tillståndskrav för underleverantörer (så kallad B2B-licens). Vi tror att det senare alternativet skulle kunna leda till att utbudet av bl.a. spelprogramvara minskar för olicensierade aktörer.

Vidare är okunskapen om det centrala självavstängningsregistret Spelpaus.se liksom andra lagreglerade konsumentskyddsåtgärder fortfarande utbredd. Spelinspektionen och Konsumentverket bör av den anledningen få i uppdrag att bidra till en bättre kunskapsnivå bland allmänheten. Inspiration till en proaktiv informationsportal kan hämtas från Systembolagets IQ-kampanj.

Regeringen måste även ge Spelinspektionen tydligare mandat för att säkerställa licenssystemets integritet och därmed stärka den så viktiga kanaliseringsgraden.

Internationell utblick

LeoVegas har noterat att regeringen tycks fästa stor vikt i vad som görs i andra länder. Nedan följer en sammanfattning av vad vi noterat när det kommer till omvärlden i kontexten tillfälliga restriktioner kopplade till spelmarknaden i spåren av coronapandemin.

Enligt Spelinspektionens delrapport från den 18 maj så finns det två andra länder i Europa som har publicerat statistik över spelandet för årets första kvartal, Danmark och Storbritannien. Brittiska Gambling Commission uppger att man inte kan visa på någon ökning av problemspelande baserat på det underlag man har. Danska Spillemyndigheden kan inte heller de knyta någon ökning av kasinospelandet till coronapandemin. Det bör i sammanhanget tilläggas att man i Danmark blockerat ca 90 spelsajter vilka riktat olagligt spel mot danskar. Motsvarande siffra för Sverige är noll.

Spanien, vilka införde tillfälliga regler mot spelbolag i spåren av coronapandemin, avser att upphöra med de tillfälliga reglerna den 8 juni. Viktigt att nämna är att Spanien även infört karantänsregler som inneburit att medborgare bara under speciella omständigheter fått röra sig utomhus, restriktioner som inte är jämförbara med de begränsningar vi sett i Sverige. Även Belgien, ett land som regeringen hänvisat till, har haft avsevärt mer långtgående restriktioner i samhället jämfört med Sverige.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vi varken i Sverige eller i andra länder vi studerar ser en ökning av problemspelande kopplad till onlinekasino under coronapandemin. Vi ser vidare, både i Sverige och utomlands, att samhällsrestriktionerna börjat släppa och att vardagen börjar återgå till det normala och vi lever snart som vi gjorde innan pandemin. Att införa restriktioner för spelmarknaden under andra halvåret av 2020 framstår följaktligen som irrelevant och inte alls i linje med hur Sverige och andra länder agerar i övrigt, varken sett till spelmarknaden isolerat eller samhället generellt.

Avseende sportverksamheten börjar även den återigen starta upp både Sverige och utomlands. Bundesliga startade den 16 maj. Det har även bestämts att La Liga startar den 8 juni, Allsvenskan den 14 juni, Premier League den 17 juni och Serie A den 20 juni. Följaktligen kommer utbudet av vadhållningsobjekt öka och regeringen kan inte på ett förtroendeingivande sätt argumentera för att det föreligger risk för att konsumenter ”i högre utsträckning än tidigare söker sig till särskilt riskfyllda spelformer” framöver.

Notifiering till Europeiska kommissionen

Den nya förordningen från regeringen innehåller materiella skillnader från det ursprungliga förslaget till förordning som presterades i april 2020. Det faktum att det är en ny remissperiod tyder på att regeringen själva måste tycka att så är fallet. Den fundamentala skillnaden i det nya förslaget är att det nu riktar sig mot onlinekasino uteslutande. Det föregående förslaget omfattade allt typ av onlinespel.

Regeringens nya förslag kräver en om-notifiering enligt artikel 5(1)(3) i direktiv 2015/1535 (direktivet):

Medlemsstaterna ska under de förutsättningar som anges i första och andra styckena i denna punkt till kommissionen överlämna utkastet till teknisk föreskrift ännu en gång om de gör ändringar i det som i väsentlig grad förändrar dess tillämpningsområde, förkortar den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet, lägger till specifikationer eller andra krav eller skärper dessa.

Ovan artikel aktualiseras på grund av de förändringar det nya förslaget innebär mot bakgrund av endast kasino och ej vadhållning är tänkt att omfattas. Regeringen måste notifiera det nya förslaget för att inte bryta mot direktivet.

Förseningen i implementeringen av förslaget från regeringen visar vidare att det inte kan anses finnas ett akut behov av de skyddsåtgärder som föreslagits på spelområdet. En andra remissperiod pågår nu alltså till och med den 5 juni 2020 och därefter föreslås förslaget inte träda ikraft förrän den 2 juli 2020. Detta är en försening på en dryg månad, och det skulle då passerat mer än två månader från det att det ursprungliga förslaget presenterades. Detta påvisar att det standardiserade notifieringsförfarandet till Europeiska kommissionen borde följts från första början och det är inte acceptabelt för regeringen att, för det fall de mot bättre vetande väljer att gå vidare med förslaget, igen anmäla förordningen enligt reglerna om brådskande förfarande med hänsyn till den pågående coronakrisen.

Sammantaget var ett brådskande förfarande inte berättigat i samband med regeringens första utkast på tillfällig förordning och skulle inte heller vara tillämpligt vid notifieringen av det uppdaterade förslaget. Som tidigare presenterats i denna skrivelse finns inget som tyder på att coronapandemin har lett till ett ökat problemspelande och således inte heller påverkat folkhälsan. Det finns ingen forskning som pekar i riktningen att folkhälsan skulle ha påverkas negativt, eller så kommer att göra. Det finns vidare inga relevanta argument presenterade varför onlinekasino skulle vara mer riskfyllt än andra typer av spelformer. Inte heller har de så kallade utlandsbaserade spelbolagen haft en stark tillväxt i Sverige i mars 2020 jämfört med föregående månad. Vidare har Folkhälsomyndigheterna nu godkänt i stort sett all sport och i och med det saknar tidigare argument från regeringen bäring. Även utomlands har sporten dragit igång och nästkommande månad ser ut att bli den mest sportintensiva julimånaden någonsin. Att påstå att avsaknad av sport drar folk till casino är därmed felaktigt i ljuset av dagens utveckling.

Det finns mot ovan bakgrund enligt artikel 6.7 i anmälningsdirektivet *inga* brådskande skäl på grund av allvarliga och oförutsebara händelser som gäller folkhälsan vilket innebär att regeringen inte behöver tillämpa bestämmelserna om notifiering i artikel 6.1–5 samma direktiv.

Det ska även nämnas att även om regeringen hävdar att restriktionerna varit nödvändiga med hänsyn till folkhälsan, måste de kunna visa att inskränkningarna varit proportionerliga. Det finns goda argument för att så inte är fallet bland annat eftersom många länder nu tillåter sportverksamhet och att påståendet om att spelare i större utsträckning söker sig till kommersiellt onlinespel därmed inte stämmer.

Förenlighet med svensk lagstiftning EU-rätten i övrigt

Som presenterats i denna skrivelse är det fundament som regeringen bygger de tillfälliga restriktionerna på obefintligt. Vidare kan det ifrågasättas om den föreslagna förordningen är förenlig såväl med svensk som EU-rättslig lagstiftning. Nedan följer LeoVegas analys.

Den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser som innebär en begränsning i möjligheten att erbjuda kommersiellt onlinespel, begränsningar som kan ifrågasättas utifrån reglerna om fri rörlighet inom EU.

Åtgärder som får till effekt att handelshinder skapas kan strida mot reglerna om fri rörlighet. Begränsningar i den fria rörligheten är endast tillåtna under förutsättning att de kan rättfärdigas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa eller om det annars är motiverat av tvingande

hänsyn till allmänintresset. Inskränkningarna måste även vara proportionerliga och icke-diskriminerande.

Den av regeringen föreslagna förordningen snedvrider konkurrensen genom att hindra och begränsa privata företag som erbjuder kommersiellt onlinespel att fortsätta bedriva sin verksamhet. Att så är fallet bekräftas även av att det ursprungliga förslaget anmälades till Europeiska kommissionen enligt direktivet eftersom en sådan anmälan har till syfte att uppmärksamma kommissionen och andra medlemsstater om ny eller förändrad lagstiftning som bedöms kunna få till effekt att handelshinder uppstår. Vidare konstaterar regeringen själva i promemorian, att de föreslagna åtgärderna kommer leda till en konkurrenssnedvridning mellan olika bolag beroende på vilket typ av spel som erbjuds.

Avseende proportionalitetskriteriet, samt att en inskränkning för att vara godtagbar måste vara icke-diskriminerande, kan konstateras att länder nu börjat öppna upp igen efter att coronapandemin avklingat. Sverige är inget undantag. Även sportevenemangen har återigen dragit igång på allvar. I tillägg finns kopplat till omsorgsplikten ingenting som skiljer mellan olika spelvertikaler, varför det är tveksamt huruvida den föreslagna regleringens diskriminering mellan olika typer av spelformer är motiverad.

Mot bakgrund av att det finns goda argument för att regeringens föreslagna förordning innebär inskränkningar i den fria rörligheten måste förordningen notifieras och det är tydligt att det saknas skäl för ett brådskande förfarande. En närmare redogörelse till varför har lämnats ovan.

Om ingen ny anmälan görs till kommissionen, eller för det fall LeoVegas i övrigt bedömer förslaget som lagstridigt, överväger vi, för det fall regeringen väljer att driva igenom den nya förordningen, att väcka talan i domstol för att pröva lagligheten av förordningen. En sådan talan kan komma att förenas med ett skadeståndsanspråk.

Avslutande kommentarer

LeoVegas har i sin föregående skrivelse till Finansdepartementet redogjort närmare för varför vi anser att de av regeringen föreslagna åtgärderna inte skulle vara verkningsfulla och få önskad effekt. Vi har sedan tidigare ifrågasatt syftet med de föreslagna restriktionerna, och hoppas att våra farhågor framkommit än tydligare i denna skrivelse.

Det är vår övertygelse att regeringen baserar sitt förslag på felaktiga grunder. Det finns ingenting som stödjer påståendet att riskbeteendet eller problemspelet ökat under coronapandemin, inte heller har omsättningen för onlinekasino hos de licensierade operatörerna ökat. Vidare är det osant att hänvisa till onlinekasino som en särskilt riskfylld spelform mot bakgrund av den omsorgsplikt licensierade aktörer har att efterleva.

Kanaliseringsgraden för onlinekasino är så låg som ca 75 procent och ytterligare restriktioner riktade mot den licensierade marknaden kommer garanterat leda till att den sjunker ytterligare. Kraftfullare tag måste istället tas för att begränsa olicensierat spel.

De restriktioner medborgare upplevt runt om i världen till följd av coronapandemin har börjat luckras upp och vi ser hur länder och samhällen börjar gå åter till det normala. Pandemin till trots finns inga siffror från något land som tyder på att ett ökat problemspelande de senaste månaderna.

Det nya förslaget från regeringen måste anmälas till EU enligt det standardiserade notifieringsförfarandet. LeoVegas ifrågasätter förslagets förenlighet med såväl nationell som internationell rätt och menar att förordningens laglighet kan prövas i domstol samt att ett

skadeståndsanspråk kan bli aktuellt för de licensierade operatörer som åsamkas skada av regeringens tillfälliga åtgärder.

Vid frågor eller kommentarer ombuds Finansdepartementet kontakta undertecknad.

Amanda Strehlenert Dahlbeck

amanda.strehlenert@leovegasgroup.com

0763215529

Bilaga A

Finansdepartementet

Att: Fredrik Sandström

Remiss promemoria:

Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19
Dnr: Fi2020/01934/OU

Endast per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fredrik.sandstrom@regeringskansliet.se

8 maj 2020

Diarienummer Fi 2020/01934/OU

Med anledning av promemorian Stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (nedan promemorian), daterad april 2020, ber LeoVegas AB (publ) (nedan LeoVegas eller vi), moderbolag inom koncernen LeoVegas Mobile Gaming Group, om att få lämna in synpunkter på förslagen och materialet i promemorian till Finansdepartementet. LeoVegas har inte inkluderats i listan över remissinstanser men vi önskar ändå framföra våra synpunkter då promemorian innehåller förslag som har betydande inverkan på vår verksamhet.

För vidare kommunikation i rubricerat ärende är Finansdepartementet välkommen att kontakta undertecknad.

Sammanfattning

Denna skrivelse ger uttryck för LeoVegas starka oro över den påverkan regeringens föreslagna åtgärder kommer att ha på vår verksamhet och den svenska spelmarknaden i stort för det fall restriktionerna blir verklighet. Nedan följer några sammanfattande kommentarer, vilka sedan vidareutvecklas i efterföljande avsnitt.

- Omregleringen av den svenska spelmarknaden har lett till ökad statlig kontroll. Samtidigt är spel hos olicensierade operatörer ett knapptryck bort. Incitamentet att bedriva olicensierat spel är betydande givet de stränga regler som pressar den legala spelmarknaden. Ytterligare restriktioner för de licensierade aktörerna skulle driva på utvecklingen med en högre andel olicensierade aktörer och kanaliseringen skulle fortsätta att minska. Det finns en avvägning mellan kanalisering och reglering. Minskad kanalisering underminerar hela den svenska spellagstiftningen och målet för densamma. Följaktligen urholkas även konsumentskyddet.

- Vi ser inte ett ändrat riskbeteende eller ökat problemspelande i Sverige. Uppgifter från Spelinspektionen pekar vidare på att andelen svenskar som spelar minskar. Däremot ser vi att spelandet på den svarta marknaden, det vill säga hos olicensierade aktörer, ökar och LeoVegas samt branschen upplever ett tapp av marknadsandelar på den svenska marknaden till olicensierade aktörer vilka erbjuder spel riktade till svenska konsumenter. Den licensierade verksamheten är utsatt för en oerhörd konkurrens från olicensierade aktörer, vilka kan ge spelarna ett långt mer attraktivt erbjudande sett till exempelvis vinståterbetalning och bonusar. Olicensierade aktörer erbjuder inte heller några konsumentskyddande verktyg och arbetar inte för att motverka penningtvätt.
- Kanaliseringen för onlinekasino uppgår idag till ca 75 procent. Var fjärde spelad krona på onlinespel går till spelbolag utan svensk licens. Bakom varje krona döljer sig en individ som inte kan luta sig tillbaka mot det svenska konsumentskyddet. Många gånger handlar det om spelare med ett osunt förhållningssätt till spel, med andra ord de spelare som är i särklass störst behov av ett starkt konsumentskydd.
- Att inneha svensk spellicens innebär att spelbolaget undergått en lämplighetsprövning och står under tillsyn av svenska myndigheter. Vidare har licensierade aktörer att efterleva en mycket sträng lagstiftning med starkt fokus på spelarskydd. Som en del i detta har licensierade aktörer att uppfylla den så kallade omsorgsplikten vilken innebär att vi alltid ska tillse att sociala och hälsomässiga hänsyn iaktas i verksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem begränsa spelandet när det finns skäl till det. Med befintlig lagstiftning uppnås redan det eftersträvarsvärda skyddet för spelarna och det är tillräckligt robust för att fungera även under en pandemi.
- Ett starkt konsumentskydd måste botten i individens förutsättningar. Vi ser inte att det skulle finnas någon förhöjd risk kopplad till just onlinekasino eftersom det av omsorgsplikten följer en typ av individanpassad riskklassificering och nödvändiga åtgärder vidtas baserat på individens spelmönster och aktivitet.
- För en sund spelmarknad krävs långsiktiga beslut för att inte speloperatörer och spelare ska söka sig bort från licenssystemet. Med regeringens förslag fokuseras återigen jakten till de licensierade operatörerna på marknaden, de som redan efterlever spelregleringen. Nya restriktioner innebär att fler vänder sig till den svarta marknaden och regeringens föreslagna åtgärder riskerar följaktligen att sätta det lovvärda konsumentskyddet helt ur spel och få motsatt effekt till vad regeringen önskat och tänkt sig. För en framgångsrik omreglering på spelmarknaden måste staten använda de verktyg de givits för att stänga ute olicensierade aktörer från marknaden. Först efter det skapas förutsättningarna för att vidare utreda huruvida det finns ett behov för striktare lagstiftning inom specifika områden. Vidare måste det föreligga en konkurrensneutralitet på spelmarknaden. Har det nu öppnats upp för en konkurrensutsatt spelmarknad måste villkoren vara motsvarande för samtliga aktörer. Ett högt konsumentskydd måste vara eftersträvarsvärt på hela spelområdet och inte bara på av regeringen utvalda delar.
- Om förslaget blir verklighet kommer spelbranschen få kraftigt minskade intäkter vilket i sin tur minskar bidraget tillbaka till samhället i form av skatter. Många av de arbetstillfällena som branschen skapat riskerar också att gå förlorade.
- Tillfälliga åtgärder vilka inte baseras på fakta och en korrekt konsekvensanalys riskerar rättssäkerheten och förutsebarheten för marknads aktörer, vilket skapar ytterst

ogynnsamma förutsättningar för en sund svensk spelmarknad. Att utan någon som helst framförhållning vidta drakoniska åtgärder för att vinna politiska poäng innebär vidare en i princip teknisk omöjlig utmaning för spelbolagen.

Inledning

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när Sverige fick en ny spelreglering. I förarbetena till omregleringen beskrev regeringen ett antal utgångspunkter för och förväntade effekter av den nya spelregleringen, bland annat att i) möjligheterna inte ska försämrats för staten och allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel ii) konsumentskyddet ska stärkas och iii) regleringen ska vara långsiktigt hållbar.¹²

Regeringen bedömde att kanaliseringsgraden¹³ på den omreglerade spelmarknaden skulle bli minst 90 procent.¹⁴

Omregleringen har lett till en ökad offentlig kontroll över den svenska spelmarknaden genom bland annat i) lämplighetsprövning av samtliga spelbolag innan tilldelning av licens, ii) löpande tillsyn av Spelinspektionen och Konsumentverket samt iii) inrättandet av det nationella självavstängningsregistret Spelpaus. Oaktat omregleringen är det likväl fortsatt mycket enkelt att hitta till och börja spela hos spelbolag utan licens. Det är uppenbarligen en balansakt mellan hur långtgående regleringen är och hur attraktivt det är för spelföretag att ansöka om licens. Annorlunda uttryckt finns det en avvägning mellan reglering och kanalisering.¹⁵

LeoVegas ifrågasätter regeringens uppfattning om att det går att se ett ändrat riskbeteende eller ökat problemspelande i Sverige de senaste månaderna. Vi och många av våra branschkollegor ser inte denna utveckling. Däremot ser vi att spelandet på den svarta marknaden, det vill säga hos olicensierade aktörer, ökar. Åtgärder av den dignitet som regeringen nu föreslår måste utgå från fakta och noggranna konsekvensanalyser måste göras för att uppnå önskad effekt. Mot bakgrund av att spel för en liten, men icke desto mindre betydande del av befolkningen, innebär en risk, delar LeoVegas regeringens uppfattning om att ett starkt konsumentskydd är en förutsättning för en sund spelmarknad. Av den anledningen arbetar LeoVegas oavbrutet med frågor kopplade till konsumentskydd, oavsett om vi befinner oss i en pandemi eller inte.

Kasinospel online som underhållningsform och den stadigt sjunkande kanaliseringen

LeoVegas erbjuder spel online som en typ av underhållning. Vi vet också att den övervägande delen av de svenskar som spelar gör det främst för underhållningen och nöjets skull. Samtidigt ser Spelinspektionen en trend i Sverige att andelen som spelar faktiskt minskar. Även om de vanligaste spelen på den svenska marknaden är lotterier följt av nummerspel, och sett över tid är det lotterispel samt trav som ökat mest,¹⁶ finns det en efterfrågan på kasinospel online bland svenska konsumenter. LeoVegas gör även bedömningen att marknaden för spel över internet

¹² *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 82.

¹³ Andelen av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige

¹⁴ *En omreglerad spelmarknad* (prop. 2017/18:220), s. 285.

¹⁵ Se vidare Stadskontorets rapport *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3, Första året med den nya spelregleringen*.

¹⁶ Se Spelinspektionens undersökning *Allmänheten om spel 2019*.

kommer att fortsätta att utvecklas, om än vi ser en nedåtgående trend kopplat till insättningar från våra spelare.

Kasinospel online är en produkt som kommit till Sverige för att stanna och av den anledningen är det avgörande att nätkasinona erbjuder en miljö med starkt fokus på spelarskydd. Detta för att uppnå målet med den spelreglering som med brett demokratiskt stöd, ledd av Socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabi, infördes i Sverige för snart ett och ett halvt år sedan. I alla fall då var regeringens viktigaste måttstock för en effektiv kontroll av spelmarknaden kanalisering, vilket det rimligtvis borde vara även idag.

LeoVegas upplever just nu ett tapp av marknadsandelar till den svarta spelmarknaden, dvs de olicensierade aktörerna vilka erbjuder spel riktade till svenska konsumenter. LeoVegas kan konstatera, baserat på en rapport från den oberoende analysfirman Copenhagen Economics¹⁷ vilken presenterades den 28 april 2020, att kanaliseringen till de licensierade bolagen i Sverige är stadigt fallande. På den konkurrensutsatta marknaden i sin helhet uppgår kanaliseringen till 81-85 procent. Spelvertikalerna onlinekasino och sportspel är särskilt utsatta för en mycket låg kanaliseringsgrad, 72-78 procent respektive 81-85 procent. För drygt ett år sedan, i början av den nya spelregleringen, uppgick siffran för hela marknaden till 91 procent och var således i linje med regeringens mål för en långsiktigt hållbar spelreglering. Under hösten 2019, bara en kort tid senare, meddelade Spelinspektionen att kanaliseringen gått ner till 85-87 procent. Det är nu tydligt att siffran sjunkit ytterligare.

LeoVegas uppmanar Socialförsäkringsministern och andra inom det allmänna som jobbar med frågor kopplade till spel, att ingående läsa rapporten från Copenhagen Economics. I denna skrivelse önskar vi lyfta fram några av de slutsatser rapporten konstaterar.

Licensierade spelbolag verkar på en marknad utsatt för oerhörd starkt konkurrens från olicensierade aktörer vilka erbjuder kommersiellt onlinespel och vadhållning (men inte trav, lotterier eller bingo). Denna slutsats baseras på följande parametrar:

- Konsumenter anser licensierade och olicensierade onlinekasinon som substituerbara sett till tillförlitlighet och övergripande produkttegenskaper.
- Olicensierade onlinekasinon överträffar ofta licensierade vad gäller attraktiva bonusupplägg, vilket är den absolut viktigaste faktorn för marknadsföring och förvärv av nya spelare samt för att behålla de mest värdefulla konsumenterna.
- Förutsättningarna och oddsen för vadhållning är väldigt transparenta och jämförbara mellan licensierade och olicensierade aktörer, även om viss produktdifferentiering förekommer.
- För olicensierat spel avseende vertikalerna trav, lotteri och bingo finns inga attraktiva alternativ till de licensierade aktörerna. De olicensierade aktörer som förekommer har en mycket begränsad marknadsandel.

¹⁷ Copenhagen Economics, *THE DEGREE OF CHANNELIZATION ON THE SWEDISH ONLINE GAMBLING MARKET*, utgiven den 28 april 2020.

Bakom siffrorna som Copenhagen Economics presenterar döljer det sig spelare som valt att lämna det svenska licenssystemet för att ansluta sig till den svarta marknaden, vilken helt saknar spelarskydd och inte heller betalar någon spelskatt som skulle komma statskassan till godo. Dessa olicensierade aktörer har inte som vi på LeoVegas, konsumentskyddande verktyg och rutiner såsom exempelvis åldersverifiering, bonusbegränsning, insättnings- och tidsgränser, samt rigorösa processer för att motverka penningtvätt och kontroller av spelarnas finansiella tillgångar.

Vi kan konstatera att kanaliseringen sjunker kraftigt i Sverige. Ungefär en fjärdedel av svenskarna som spelar, spelar idag hos olicensierade spelbolag. Vi ser en utveckling på marknaden där omsättningen hos de licensierade bolagen faller samtidigt som den totala spelmarknaden ökar, vilket innebär en lägre grad av kanalisering som dessutom minskar. Incitamenten för att starta och bedriva olicensierat spel är omfattande givet de stränga restriktioner som pressar den legala spelmarknaden allt hårdare samt de låga trösklarna för att ta sig in på den svenska marknaden som olicensierad aktör. Lägg till det att en betydande del av Sveriges konsumenter är villiga att spela hos olicensierade aktörer. Att hitta till olicensierade onlinekasinon är enkelt, du behöver enbart göra en snabb sökning på Google. Väl inne på den olicensierade sajten återfinns ofta motsvarande spel från samma spelleverantörer som hos de licensierade bolagen och ofta även motsvarande betalmetoder såsom exempelvis Trustly och Visa.

För att sammanfatta kanaliseringen i Sverige baserat på rapporten från Copenhagen Economics inkluderas nedan en bild. Bilden visar den uppskattade kanaliseringen sett till respektive spelvertikal.

VERTICAL	OUR ESTIMATE	SGA'S ESTIMATE
Casino	72-78%	n.a
Sports betting	80-85%	n.a
Horse betting	98%	n.a
Lotteries	95%	n.a
Bingo	95%	n.a
Total	81-85%	85-87%*

En viktig aspekt kopplad till den minskade kanaliseringen som beskrivits ovan, är att det är enkelt att anta att de första att lämna licenssystemet är högvolymspelare vilka lockas av bonusar och hög vinståterbetalning och det är bland dem vi ofta hittar problemspelarna, vilka är i störst behov av det spelarskydd som licensierade operatörer erbjuder.

Det är uppenbart att det svenska licenssystemet är satt under enorm press, särskilt när det gäller onlinekasino, men även under vertikalen sportspel. Den minskade kanaliseringen riskerar att underminera hela den svenska spellagstiftningen och målet för spelområdet. Det är därför viktigt att inga ytterligare restriktioner införs för de licensierade bolagen. Det måste vara det allmännas högsta prioritet att förhindra svart spel på den svenska marknaden, framförallt för att skydda våra konsumenter.

Synpunkter och kommentarer på förslagen och materialet i promemorian

Regeringens förslag till förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av covid-19 utgår från det felaktiga antagandet att utlandsbaserade onlinekasinon haft en starkt tillväxt mars 2020 i jämförelse med samma period föregående år. Det går alltså inte att dra slutsatsen, som regeringen gör, att konsumenter i högre utsträckning än tidigare söker sig till onlinekasinon i spåren av coronavirusets spridning.

Med anledning av den rådande situationen har branschen ändock, självmant, valt att ta ett större ansvar för att spelproblemen i samhället inte ska öka. Vi förstår att ökad social isolering och ekonomisk utsatthet faktiskt medför ett större ansvar, ett ansvar vi mer än gärna tar. Mot den bakgrunden har branschen börjat självreglera sig genom att vidta åtgärder som stärker konsumentskyddet. Vi tänker då exempelvis på BOS riktlinjer som publicerades i slutet av mars där branschen nu uppmanas till återhållsamhet i marknadsföringen och att informera om möjligheten att stänga av sig från spel via Spelpaus.se. Vi seriösa aktörer har följaktligen visat att vi tar den uppkomna situationen på högsta allvar. Samtidigt måste regeringen ha respekt och förståelse för att det tar tid för branschen att anpassa sig till den situation Sverige och världen nu befinner sig i. LeoVegas, och många med oss, jobbar intensivt med samarbetspartners bland annat kopplat till marknadsföring för att göra nödvändiga justeringar mot bakgrund av de rådande omständigheterna.

Det är LeoVegas övertygelse att de tillfälliga begränsningarna som framgår i regeringens förslag till förordning underminerar den lagstiftning som infördes i Sverige den 1 januari 2019. Det är i sammanhanget även värt att nämna att det var Socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabi som ansvarade för reformen. Samarbetet med oppositionen gav brett stöd i riksdagen för den nya regleringen. Den lagstiftning vi har ställer redan mycket höga krav på oss licensierade bolag ur ett spelansvarsperspektiv och några exempel på detta har angivits tidigare i denna skrivelse.

I egenskap av licensierad aktör måste LeoVegas iaktta den så kallade omsorgsplikten, vilken följer av spellagstiftningen. Omsorgsplikten innebär att vi som licenshavare alltid ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i vår verksamhet för att skydda våra spelare mot överdrivet spelande samt hjälpa dem att minska sitt spelande i de fall det finns anledning till det. Omsorgsplikten innebär att vi kontinuerligt följer våra spelares beteenden för att vid behov kunna ingripa och begränsa spelandet. Samtliga licenshavare måste vidare beskriva fullgörandet av omsorgsplikten i en handlingsplan vilken lämnats in till Spelinspektionen. Den omsorgsplikt som kommer med att bedriva licensierat spel på den svenska marknaden är en integrerad del av vår verksamhet och något vi arbetar med oavbrutet, oavsett om vi befinner oss i en pandemi eller inte.

Av omsorgsplikten följer alltså en skyldighet att skydda våra spelare och vid avvikande spelmonster är vi enligt lag skyldiga att vidta åtgärder. Det kan närmast jämföras med att vi riskklassificerar våra spelare, vilket är det enda rimliga eftersom alla personer och deras respektive beteenden skiljer sig. I regeringens promemoria refereras till särskilt riskfyllda spelformer och det påstås att onlinekasinon skulle vara ett sådant exempel. Socialförsäkringsministern har även i media uttalat sig om att de föreslagna åtgärderna syftar till att minska spel hos just onlinekasinon. Att prata om onlinekasinon som särskilt riskfyllt är felaktigt. Vi ser inte att det skulle finnas någon förhöjd risk i någon specifik spelvertikal eftersom det enligt omsorgsplikten följer en typ av individanpassad riskklassificering.

Att införa olika typer av begränsningar för olika typer av spelformer är inte rätt väg att gå. Att i rådande läge med en svikande kanalisering införa restriktioner särskilt kopplat till kasinospel online skulle vara förödande för kanaliseringen inom den spelform där den mest måste öka. Ändras produkten och tillgängligheten till det för konsumenterna mindre attraktiva, kommer konsumenterna istället i än högre utsträckning gå utanför licenssystemet. Väl där kommer de vara mycket svåra att vinna tillbaka.

Som angivits initialt i denna skrivelse finns inget bevis för att problemspelet ökat på grund av coronapandemin. Den samlade spelbranschen (privata som statliga) ser snarare att spelet totalt sett gått ner. LeoVegas ställer sig sålunda undrande till vad regeringen bygger sin tes på vilken presenteras i promemorian.

Utan att kunna påvisa ett ökat spelande bland svenska konsumenter, eller i övrigt påvisa goda skäl för det, är det anmärkningsvärt att regeringen nu föreslår att urholka den reglering, antagen på demokratisk väg, som redan tagits fram för att skydda konsumenterna i frågor kopplade till kasinospel online. Det finns en uppenbar risk att med nya restriktionerna skapas en miljö där det inte längre är fördelaktigt att ha en licens för spel, vilket skulle förta hela syftet med den svenska spellagstiftningen.

Som ovan presenterats går idag var fjärde spelad krona på onlinespel till spelbolag utan svensk licens. Det kan inte nog understrykas att det bakom varje krona av dessa, döljer sig en individ som inte kan luta sig tillbaka mot det svenska konsumentskyddet. Regeringens extraordinära åtgärder som de finner lämpliga under rådande omständigheter är tänkta att träffa det segment inom spel, kommersiellt onlinespel, som erfar absolut lägst kanaliseringsgrad men som enligt regeringen samtidigt är det område där det mest omfattande konsumentskyddet behövs. Regeringens ekvation går inte ihop och med de föreslagna restriktionerna har vi att förvänta oss en än lägre siffra avseende kanaliseringen framöver, med andra ord än fler individer vilka inte står skyddade under den svenska spelregleringen.

Att vid olika typer av svängningar i samhället sätta befintlig lagstiftning ur spel innebär en rättsosäkerhet och oförutsebarhet för de aktörer som verkar inom spelbranschen. Att det som en dag är verklighet inte nödvändigtvis är det nästa, skapar knappast goda förutsättningar för en hälsosam kontinuitet. För en sund och hållbar spelmarknad krävs långsiktiga beslut från riksdag och regering som gör det fördelaktigt för både spelare och speloperatörer att inte söka sig bortom ett licensierat system.

Med regeringens förslag inleds återigen en jakt på de operatörer som efterlever den svenska spelregleringen. Regeringens förslag saknar helt konkreta åtgärder för att komma åt olicensierade operatörer. Den nu föreslagna linjen spelar de olicensierade bolagen helt i händerna eftersom det är dit svenska spelare som nu spelar hos licensierade operatörer kommer att vända sig om de nya restriktionerna blir verklighet. Som ovan konstaterats har olicensierade bolag som inte betalar svensk spelskatt eller lägger resurser på åtgärder kopplade till spelarskydd, helt andra förutsättningar och möjligheter att locka till sig spelare, inte minst de med spelproblem, genom exempelvis bonuserbudanden, en högre nivå av återbetalning och en för spelarna högre grad av anonymitet. Inte heller är de olicensierade aktörerna anslutna till Spelpaus.se som ger konsumenter möjligheten att med ett enkelt knapptryck stänga av sig från allt licensierat spel på den svenska marknaden. Sammanfattningsvis kan man säga att de föreslagna åtgärderna riskerar att sätta det så lovvärda spelarskyddet helt ur spel vilket måste vara helt motsatt till vad regeringen tänkt sig.

Det blir ytterligare ett hån mot de licensierade operatörerna som nu uppmanas vidta oproportionerliga åtgärder, operatörer som redan lyder under tillsyn av Spelinspektionen, när vi samtidigt vet att Spelinspektionen har verktyg att ta till för att motverka olicensierat spel men hittills valt att inte använda sig av dem. Varför är oklart. I sammanhanget är det även värt att nämna att det tog ungefär ett år för Spelinspektionen att utfärda ett förbud mot några av de spelbolag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens till svenska konsumenter, och sedan ytterligare flera månader att polisanmäla dem. Inte vid något tillfälle sedan den svenska spellagens ikraftträdande 1 januari 2019, har Spelinspektionen valt att plocka fram de till buds stående verktyg som verkligen skulle kunna ha effekt: varningsmeddelande och betalningsblockering. Staten har genom spelregleringen givits verktyg för att göra omregleringen framgångsrik och för att på sikt uppnå målet för spelområdet och vi är alla överens om att en viktig del i detta är att spelbolag utan licens stängs ute från marknaden.

Sedan spellagen trädde i kraft är det uppenbart att Spelinspektionen inte varit lika synlig i arbetet med att stänga ute spelföretag utan licens, som i tillsynen av bolag med licens. Vi ger medhåll till Statskontorets konstaterande i sin senaste rapport¹⁸; prioriteras inte arbetet med den olovliga spelverksamheten försämras också möjligheterna att uppfylla målet för spelområdet. Minskar olovlig spelverksamhet skulle det också skapas bättre förutsättningar för striktare regler i frågor där det finns ett behov. Regeringens nya förslag blir dock helt tandlöst och snedvridet eftersom det bara är licensierade operatörer som drabbas i detta första skede, och det är uppenbart att det inte är hos de licensierade bolagen som problemet ligger när det kommer till spelarskydd.

Det är knappast någon nyhet vad följd effekterna blir i förbudstider, illegal verksamhet växer. Samtliga förslag från regeringens sida, tänkta att stärka konsumentskyddet, kommer istället driva spelare mot den svarta marknaden och vi får en helt omvänd effekt. Det borde vara i tider av kris som regeringen istället vill att spelare ska omfattas särskilt av det skydd som den svenska spelregleringen faktiskt ger hos licensierade operatörer och således vidta åtgärder som stärker kanaliseringen istället för det motsatta.

I tillägg till ovan får vi inte heller glömma bort de skatteintäkter som faktiskt kommer staten till godo från det licensierade spelet. Den svenska spelmarknaden erbjuder inte bara en trygghet för spelarna, den bidrar också årligen med miljardbelopp i välbehövliga skatteintäkter. Under 2019 inbetalades 3,6 miljarder kronor i spelskatt. Det motsvarar lön och lönebikostnader för 5 100 sjuksköterskor. Ytterligare restriktioner kommer få effekten lägre intäkter för spelbolag vilket genererar mindre pengar till statskassan. De arbetstillfällen som spelbranschen skapat i Sverige hotas nu även de att gå förlorade. Vi frågar oss om regeringen åtminstone har analyserat de eventuella finansiella följderna av ett fortsatt fallande licenssystem. Spelare vilka vänder sig till olicensierade bolag ska förvisso själva betala skatt på sina vinster. LeoVegas känner dock inte till något fall där en enskild konsument tagit upp spelvinster i sin deklaration. Oss veterligen har Skatteverket inte heller givits något uppdrag att prioritera åtgärder kopplade till att jaga enskilda individer för att betala skatt på sina spelvinster.

¹⁸ Stadskontorets rapport *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3, Första året med den nya spelregleringen*.

LeoVegas känner en oro över att förslaget är undermåligt underbyggt och snarare att se som ett populistiskt utspel i den politiska debatten avseende spel, än något som kommer hjälpa Sveriges konsumenter.

För att ändå säga någonting om förordningens mer precisa innehåll om att vid onlinespel införa en insättningsbegräsning på 5 000 kr i veckan. Som förslaget är utformat drar operatörer vilka tillhör samma koncern men som har flera spellicenser för sina respektive varumärken, en betydande fördel i jämförelse med operatörer som har flera varumärken under en och samma licens. Detta innebär en enorm snedvridning av konkurrensen och kan knappast vara det lagstiftaren tänkte sig när reglerna om synkronisering av spelkonton för flera varumärken under samma licens infördes.

Genom att olika licenshavare vilka ingår i samma koncern kan korshänvisa mellan deras olika varumärken som bedrivs under separata spellicenser, ges koncerner med flertalet licenser en fördel i jämförelse med de bolag som har flera varumärken under samma licens. Syftet med reglerna om insättningsgränser, att ge spelaren en möjlighet att planera sitt spelande, måste delvis anses gå förlorat genom att inte tvinga koncerner med helägda dotterbolag vilka innehar flertalet licenser att synkronisera gränserna, liksom andra gränser kopplat till spelansvar.

Till ovan kontext måste LeoVegas inkludera en kommentar kopplat till Socialministerns utspel i media om en eventuell synkronisering av insättningsgränser för samtliga licensierade spelbolag. En sådan åtgärd skulle vara fördande för de licensierade operatörerna på den svenska marknaden och LeoVegas hänvisar till ovan skrivningar om att inga åtgärder som riskerar kanaliseringen kan implementeras då målet med spelregleringen följaktligen omöjligtvis skulle gå att uppfylla.

Inom många andra områden hade det ansetts absurt om staten gick in och inskränkte såväl näringsfriheten som den personliga friheten. Ett exempel är att motbok skulle införas för att minska alkoholkonsumtionen. Regeringens förslag är vidare högst ogenomtänkt mot den bakgrund att alla konsumenter har skilda ekonomiska förutsättningar, något som diskuterats tidigare i denna skrivelse. Det som är en lämplig gräns för spelande för en konsument är inte nödvändigtvis densamma för en annan. Ett starkt konsumentskydd borde istället bottna i individens förutsättningar.

Hos licensierade operatörer som erbjuder onlinespel finns redan idag en rad verktyg för att sätta gränser för sitt spelande. I tillägg har de licensierade aktörerna att uppfylla omsorgsplikten och vidta åtgärder när det finns anledning till det. Hos licensierade onlinekasinon måste spelare ange en insättningsgräns per dag, vecka och månad. Spelaren bestämmer själv, inom gränserna, hur mycket han eller hon sätter in på sitt spelkonto. På så vis minskar spelaren risken för att spela för mer än vad som var tänkt från början. Att införa ytterligare begräsningar kopplade till just bruttoomsättningar är vidare en trubbig åtgärd eftersom det viktiga snarare borde vara hur mycket en konsument har råd att förlora.

Vi ser ofta ett beteendemönster hos våra spelare att de efter insättning också frekvent tar ut pengar, inte minst vid vinst. Säg att en spelare är i en vinnande position. Med den föreslagna insättningsbegränsningen kommer spelaren hindras från att spela vidare efter att taket om 5 000 kr slagits i, även om de ekonomiska förutsättningarna finns där. Ett bättre alternativ skulle isåfall vara att använda sig av nettoinsättningar istället för regeringens nuvarande förslag om bruttoomsättningar. Under alla omständigheter måste spelaren själv även fortsatt, precis som

enligt dagens lagstiftning, ges möjlighet att kunna höja sin insättningsgräns. Jämväl till ett belopp över 5 000 kr.

Det regeringen försöker åstadkomma, för det fall ytterligare begränsningar över huvud taget skulle införas vilket LeoVegas starkt motsätter sig, skulle även bättre kunna uppnås med exempelvis en förlustbegränsning motsvarande den för värdeautomater. En sådan lösning, att lika typer av begränsningar gäller för olika typer av spel, skulle vara mer balanserad från ett konkurrenshänseende. Mot bakgrund av konkurrensneutraliteten är det även viktigt att nya, motsvarande regler till de av regeringen föreslagna för det fall de antas, också införs på de statligt ägda landbaserade kasinona. Att värna om konsumenterna kan inte begränsas till onlinekasinon. Enligt LeoVegas är besökare på fysiska kasinon minst lika skyddsvärda.

Vad gäller tidsgräns för inloggning har licensierade aktörer redan idag lagstiftning att förhålla sig till. Alla spelare som spelar på licensierade onlinekasinon har möjlighet att sätta gränser för inloggningstid. Den tiden gäller för samtliga spelkonton en spelare har hos en och samma licenshavare. I regeringens förslag träffas bara onlinekasinon (och värdeautomater) men inte annat typ av spel, varken online eller fysiskt. Att införa speciallagstiftning på ett specifikt och utvalt område utan att första kunna påvisa effekterna av just denna spelforms skadlighet, blir en snedvridning av marknaden och snarare ett svepskäl för att ytterligare tillgripa åtgärder vilka drabbar privata aktörer i större utsträckning av statsägda. Konsumentskyddet borde vara eftersträvaransvärt på hela spelområdet och inte bara utvalda delar. Har man nu öppnat upp för en konkurrensutsatt spelmarknad måste villkoren vara desamma för alla aktörer.

LeoVegas önskar vidare framhålla att även om insättningsgräns respektive tidsgräns som teknisk lösning finns implementerat hos licensierade aktörer idag, är de inte skapade mot bakgrund av regeringens nya förslag.

Insättningsgräns är redan under befintlig lagstiftning obligatoriskt och sätts av respektive spelare vilken också har möjlighet att sänka (och under vissa förutsättningar höja) denna gräns. När det kommer till gräns för inloggningstid är det upp till respektive spelare att sätta gränsen. Även denna gräns kan alltid sänkas och under vissa förutsättningar även höjas. Vid höjning aktualiseras en så kallad *cool off period* på 72 timmar. Regeringen föreslår nu att en förlängd gräns ska börja gälla först från och med nästa månadsskifte, dock tidigast efter 72 timmar. Aktörer på den svenska marknaden har alltså inte de tekniska förutsättningarna på plats idag som krävs för att uppfylla den nya förordningen.

Regeringen skriver i promemorian att de föreslagna åtgärderna innebär ”justeringar av redan befintliga system” vilket är långt ifrån sanningen. Licensierade aktörer, vilka redan uppfyller spelregleringens hårda krav på ett högt konsumentskydd, kommer att på extremt kort tid behöva genomföra en rad utvecklingsåtgärder, ändring och justering av befintliga system. Regeringen ställer oproportionerligt höga krav på privata aktörer som ansvarsfullt utvecklat sina system på ett sätt som uppfyller de krav som iallafall fram till nu följt av den svenska spelregleringen.

Slutligen vill LeoVegas ifrågasätta den föreslagna förordningens förenlighet med EU-rätten. För det fall Finansdepartementet, mot bättre vetande, beslutar sig för att gå vidare med förordningen förutsätter LeoVegas att en korrekt notifiering sker till Kommissionen.

Avslutande kommentarer

Som framgått i denna skrivelse är LeoVegas djupt oroade över att regeringen nu föreslår åtgärder vilka kommer leda till effekter som inte är avsiktliga. Följder som drastiskt ytterligare försämrar målet med spellagstiftningen och skyddet för spelarna. LeoVegas vill avslutningsvis upprepa våra sammanfattande farhågor.

- i. Omregleringen av spelmarknaden har lett till ökad statlig kontroll. Samtidigt är det fortfarande enkelt att spela hos olicensierad aktörer. Det finns en avvägning mellan reglering och kanalisering.
- ii. Vi ser inte ett ändrat riskbeteende eller ökat problemspelande i Sverige. Andelen svenskar som spelar minskar. Däremot ser vi att spelandet på den svarta marknaden ökar.
- iii. LeoVegas och branschen upplever ett tapp av marknadsandelar till olicensierade aktörer.
- iv. Den viktigaste måttstocken för en effektiv kontroll av spelmarknaden är kanaliseringen. Kanaliseringen sjunker vilket underminerar hela den svenska spellagstiftningen och målet för spelområdet.
- v. Licensierade spelbolag är utsatta för oerhörd tuff konkurrens från olicensierade aktörer.
- vi. Incitamenten att bedriva olicensierat spel är betydande givet de restriktioner som pressar den legala spelmarknaden.
- vii. Branschen har redan vidtagit åtgärder i spåren av coronapandemins spridning. För en sund spelmarknad krävs långsiktiga beslut för att inte speloperatörer och spelare ska söka sig bort från licenssystemet.
- viii. Prioriteras inte arbetet med att stänga ute olicensierade aktörer försämras möjligheterna ytterligare att uppnå målet med spellagstiftningen och inte heller skapas förutsättningarna för att utreda behovet av eventuella förändringar av lagstiftningen.
- ix. Mindre pengar kommer genereras till statskassan i ett läge där varje krona räknas.
- x. Licensierade aktörer måste uppfylla den stränga omsorgsplikten. Med anledning av omsorgsplikten finns heller ingen förhöjd risk för onlinekasino specifikt. Ett starkt konsumentskydd måste botten i individens förutsättningar, vilket det gör idag mot bakgrund av omsorgsplikten. Regeringens förslag sätter konsumentskyddet ur spel.
- xi. På en konkurrensutsatt spelmarknad måste villkoren vara desamma eller liknande för alla aktörer. Ett högt konsumentskydd måste vidare vara eftersträvansvärt på hela spelområdet, inte enbart på av regeringen utvalda delar.

- xii. De av regeringen föreslagna åtgärderna innebär stora tekniska utmaningar för de licensierade operatörerna.

Vid frågor eller kommentarer ombuds Finansdepartementet kontakta undertecknad.

Amanda Strehlenert Dahlbeck
amanda.strehlenert@leovegasgroup.com
076 321 55 29