

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

Finansdepartementet

Yttrande över Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 som är tidsbegränsad och gäller t.o.m. den 30 juni 2021 föreslås fortsätta att gälla t.o.m. den 14 november 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen refereras till de tidigare bedömningar som gjorts och som har föranlett att de aktuella bestämmelserna har beslutats och förlängts.

Vidare anges att regeringen den 11 juni 2020 gav Folkhälsomyndigheten i uppdrag att göra en fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till nuvarande situation rörande spridningen av covid-19 och att myndigheten den 28 februari 2021 har redovisat sitt uppdrag. I rapporten konstateras att det sedan tidigare är känt att riskfaktorer för spelproblem kan vara ökad psykisk ohälsa, ekonomisk stress, permitteringar och arbetslöshet, social isolering i hemmet och ökat spel på spel med hög riskpotential som t.ex. onlinekasino. Det anges gå att utläsa av rapporten att omsättningen på spelmarknaden har varit oförändrad under pandemin, men att spelandet inom olika spelformer har ändrats, med t.ex. minskat spel på landbaserat kasinospel och ökat spel på onlinekasino. Det anges att även om andelen i befolkningen som spelar har minskat framgår det av rapporten att spelandet har ökat i grupper som sedan tidigare spelat ofta eller lagt mycket pengar på spel. Trots att smittskyddsåtgärderna mot covid-19 har inneburit en minskad tillgänglighet till en rad spelformer anges andelen med problemspelare vara oförändrad eller möjligen något högre än tidigare. En ökad grad av spelproblem anges också synas bland dem som hade ett problemspelare och bland arbetslösa under pandemin. Budget- och skuldrådgivarna anges också se en viss ökning i andelen ärenden som beror på spelproblem. Vidare anges att Folkhälsomyndigheten, i en nyhet på sin webbplats den 1 mars 2021, i samband med att uppdraget redovisades, ha konstaterat att pandemin har inneburit en ökning av permitteringar, arbetslöshet och social isolering. Resultatet av uppdraget anges enligt myndigheten tyda på att det behövs åtgärder för att förebygga och minska spelproblemen i grupper med risker kopplat till både spel om pengar och livsvillkor. Det hänvisas också till studier genomförda av Lunds universitet och rapport från Konsumentverket på området.

Mot bakgrund av den fortsatt höga smittspridningen i samhället anger förslagsställaren att kraven på förstärkta spelansvarsåtgärder bör fortsätta att gälla även efter utgången av juni 2021. En förlängning innebär fortsatta begränsningar för framför allt den som har licens för kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen. Insättnings- och förlustgränserna anges innebära fortsatta begränsningar i näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen på så sätt att de inskränker licenshavarnas möjligheter att sälja spel till konsumenterna. De fortsatta inskränkningarna för licenshavarna och spelkonsumenterna bedöms emellertid av förslagsställaren vara proportionerliga i förhållande till behovet av ett stärkt spelarskydd. Syftet med den tillfälliga regleringen anges vara att skydda spelare vid sådant spel som anses vara särskilt riskfyllt.

Regelrådet gör följande bedömning. I tidigare yttrande från november 2020¹, när förordningen förlängdes senast, bedömde Regelrådet att den allmänna bakgrundsbeskrivningen och beskrivningen av de motiv som förslagsställaren anser talar för förslaget var tillräcklig. Även i denna remiss är motsvarande beskrivning, som har kompletterats i några avseenden med nytt underlag, tillräckligt tydlig för att förslagsställarens allmänna motiv till att förorda att förordningen förlängs ska anses framgå.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att det anges saknas anledning att nu göra någon annan bedömning av vilka spel som ska omfattas av den tillfälliga regleringen. De tillfälliga spelansvarsåtgärderna bör alltså även fortsättningsvis riktas mot kommersiellt onlinespel och värdeautomatspel. Spelansvarsåtgärderna bör vidare fortfarande gälla endast under en begränsad tidsperiod och inte längre än nödvändigt. Eftersom det är mycket svårt att bedöma hur länge smittspridningen kommer att påverka samhället anges det vara lämpligt att giltighetstiden förlängs t.o.m. den 14 november 2021.

I konsekvensutredningen finns ingen analys av alternativa lösningar för att uppnå det angivna syftet med förslaget att förlänga förordningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan anses framgå att förslagsställaren bedömer att om inga åtgärder vidtas finns en risk för fortsatta eller eventuellt ökade problem av det slag som har föranlett att förordningen beslutades. Regelrådet bedömde vid remitteringen av det tidigare förslaget till förlängning att detta kunde anses tillräckligt som beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd kan därmed anses vara beskrivna. Regelrådet finner emellertid att det nu är aktuellt med en förlängning av åtgärderna som avser nästintill hela innevarande år. Det är såvitt Regelrådet kan förstå inte självklart att den situation som förslagsställaren beskriver med förhöjd risk för problematiskt spelande till följd av pandemins samhällseffekter kommer att förbli oförändrad under hela denna period. Regelrådet noterar exempelvis att vaccinering har inletts. Oavsett möjliga osäkerheter som skulle kunna finnas med vilka effekter detta ger och på vilken sikt så är det såvitt Regelrådet kan förstå i vart fall en påtaglig förändring i förutsättningar jämfört med vad som gällde i november 2020. Det finns därför enligt Regelrådets uppfattning vid detta tillfälle behov av en tydligare och mer utvecklad analys av effekter om ingen reglering kommer till stånd. Befintlig information om effekter av om ingen reglering kommer till stånd är därför inte tillräcklig.

När det gäller alternativa lösningar finns också brister i beskrivningen. Förslagsställaren har visserligen angett att det inte finns något skäl att förändra vilka spelformer som ska omfattas av den tillfälliga regleringen. Det innebär således att alternativa lösningar i detta avseende har explicit avfärdats. Däremot finns det ingen analys eller utvecklad beskrivning av varför denna bedömning görs. Regelrådet

¹ Se fotnot 1.

finner också att det förefaller som att de berörda företagen vid pandemins början tog vissa initiativ till självreglering. Det går visserligen att sluta sig till att förslagsställaren inte har bedömt att en åtgärd som i högre grad baseras på branschens egna självreglerande insatser ska väljas. Däremot finner inte Regelrådet att det finns någon tydlig analys av vilka för- och nackdelar ett sådant alternativ skulle kunna ha. Regelrådet påtalade avsaknaden av en sådan analys i sitt tidigare yttrande i november föregående år och finner att det är en brist att det alltså saknas en tydlig beskrivning av sådana alternativa lösningar. Det framgår att förslagsställaren har valt att avstå från att i den aktuella remissen föreslå en permanent reglering. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av alternativa lösningar kunde och borde ha varit tydligare.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att förslaget till ursprunglig förordning anmäldes till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, förkortat anmälningsdirektivet (notifiering den 29 april 2020, anmälningsnummer 2020/264/S). Det anges också att när förordningen förlängdes i november 2020, anmäldes förslaget till förordningen om fortsatt giltighet av den tillfälliga förordningen anmäldes till Europeiska kommissionen i enlighet med anmälningsdirektivet (notifiering den 10 november 2020, anmälningsnummer 2020/697/S).

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av remissen att den aktuella författningen är av ett sådant slag som behöver anmälas till EU-kommissionen och att detta har gjorts. Det kan visserligen inte sägas att det har beskrivits utförligt och tydligt hur förslaget förhåller sig till EU-rätten men eftersom det handlar om förlängning av befintliga bestämmelser kan beskrivningen anses tillräcklig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Inget anges om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslaget innebär att en redan gällande, tidsbegränsad, förordning ska förlängas. Det går att sluta sig till att en sådan förlängning avses träda i kraft det datum då den tidsbegränsade förordningen annars skulle ha upphört gälla. Däremot är det en brist att det, inte heller i samband med denna förlängning², anges någon bedömning avseende behovet av speciella informationsinsatser, eftersom berörda företag skulle ha kunnat anpassa sin planering till det för närvarande gällande slutdatumet för förordningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

² Regelrådet kritiserade att det saknades beskrivning av behovet av informationsinsatser vid förlängningen som föreslogs i november 2020 och denna kritik kvarstår alltså.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget innebär en fortsatt påverkan för de licenshavare som har licens för kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen eller statliga värdeautomater som tillhandahålls på andra platser än på ett kasino. Den som har licens enbart för andra spel eller enbart tillhandahåller andra spelformer, exempelvis vadhållning eller spel för allmännyttiga ändamål, påverkas således inte. Det anges inte någon information om företagets antal i konsekvensutredningen. Det anges att spel på värdeautomater har minskat de senaste åren, och endast utgjorde ca 4 procent av den totala nettoomsättningen på spelmarknaden 2018. I övrigt saknas information om de berörda verksamheternas storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. De berörda företagets bransch framgår. Det har ett visst värde att det framgår att verksamheten med värdeautomater inte utgör en stor andel av omsättningen på spelmarknaden men det kan inte anses innebära att det har sagts tillräckligt om företagets storlek. Information om företagets antal saknas, som redan nämnts, helt. Regelrådet konstaterar vidare att information om företagets antal och storlek saknades även i samband med att förslag till den föregående förlängningen av förordningen remitterades i november förra året och att Regelrådet kritiserade frånvaron av information även då. Den kritiken kvarstår även avseende den nu aktuella remissen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. Den tillfälliga förordningen har utformats så att den som har licens för både kommersiellt onlinespel och t.ex. vadhållning kan undvika att omfattas av regleringen om insättningsgräns genom att välja att avstå från att tillhandahålla kommersiellt onlinespel på sina webbplatser eller avstå från att tillhandahålla denna spelform till de spelare som angett en högre insättningsgräns än 5 000 kronor per vecka enligt 18 kap. 14 § första stycket 3 spellagen ska spelmyndigheten återkalla en licens om licenshavaren under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som licensen avser. Licenshavare som inte tillhandahåller kommersiellt onlinespel under en längre tid än sex månader riskerar alltså att få sin licens återkallad. Kravet på återkallelse är dock inte absolut. Enligt 18 kap. 14 § andra stycket spellagen kan varning meddelas om det är tillräckligt. Spelinspektionen konstaterade i sitt remissvar över departementspromemorian Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 att det inte skulle vara proportionerligt att återkalla en licens på grund av att en licenshavare tillfälligt har upphört med att erbjuda kommersiellt onlinespel till följd av den tillfälliga förordningen. Den nackdel för de licenshavare som genom att inte tillhandahålla kommersiellt onlinespel valt att utnyttja möjligheten att inte omfattas av den tillfälliga regleringen får enligt förslagsställarens uppfattning anses vara godtagbar i förhållande till syftet att tillfälligt minimera de särskilda risker som kommersiellt onlinespel medför.

Det anges också att mot bakgrund av att den tillfälliga förordningen redan är i kraft bedöms förslaget inte kräva att de berörda licenshavarna eller deras underleverantörer av spelprogramvara gör några justeringar i fråga om gränserna för insättningar. Det bedöms således inte uppstå några ytterligare merkostnader i detta avseende. Eftersom förslaget syftar till att under en begränsad tid minska efterfrågan på kommersiellt onlinespel och visst statligt spel kan licenshavarnas intäkter från sådant spel antas minska tillfälligt. Förslagsställaren hänvisar till en nyhet på Spelinspektionens webbplats den 2 mars 2021 i vilken myndigheten konstaterade att den preliminära statistiken från Skatteverket och

Spelinspektionen visar att spelbolag med svensk licens omsatte 24,7 miljarder kronor under 2020, vilket är en minskning med 0,4 procent jämfört med 2019.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att det finns en kvantifiering av förändringen i spelbolagens omsättning. Det går emellertid inte att utläsa hur det aktuella intäktsbortfallet är fördelat mellan berörda företag och det kan konstateras att samma intäktsbortfall i absoluta tal skulle kunna ha olika betydelse för olika företag, beroende på företagens förutsättningar. Det kan noteras att även om den aggregerade förändringen i procent kan framstå som begränsad, så är det en procentuell andel av förhållandevis stora belopp som beskrivs. Beskrivningen av intäktsbortfallet kan anses tillräcklig i befintligt skick men den hade kunnat förtydligas och förtydliganden skulle ha varit värdefulla. När det gäller redovisningen av kostnader konstaterar Regelrådet följande. En brist är att det inte anges vilka kostnader som skulle kunna bli aktuella för företag med anledning av behov av att dessa förändrar sitt utbud. Engångskostnader till följd av sådana förändringar skulle, såvitt Regelrådet kan förstå, kunna antas vara hanterade i samband med att regleringen infördes. Det är emellertid inte klart om det skulle kunna finnas löpande kostnader till följd av krav på annan inriktning på utbudet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång och kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget kan komma att påverka förhållandet mellan aktörer på den konkurrensutsatta delen av den svenska spelmarknaden. Exempelvis blir licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel föremål för fortsatta begränsningar i förhållande till spelföretag med licens för enbart andra spelformer, t.ex. vadhållning. Syftet med förslaget anges emellertid framför allt vara att fortsatt minimera de särskilda risker som kommersiellt onlinespel medför. En viss ytterligare, tidsbegränsad påverkan på konkurrensen får därför anses vara godtagbar i förhållande till syftet med förslaget.

Det anges också att enligt uppgift från Spelinspektionen visar den senaste statistiken att kanaliseringsgraden, dvs. den andel av svenskars spelande som sker inom licenssystemet, under 2020 uppgick till mellan 84–86 procent. Kanaliseringsgraden har vidare varit relativt stabil under hela året, vilket anges tyda på att någon minskning av kanaliseringen inte har skett under tiden som den tillfälliga förordningen har varit i kraft. Mot denna bakgrund bedömer förslagsställaren att åtgärderna inte får några större eller långsiktiga konsekvenser för den svenska spelmarknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns information om vissa aspekter som gäller konkurrensförhållandena för berörda företag. Jämfört med tidigare remisser är beskrivningen tydligare i denna remiss. Samtidigt finns det, såvitt Regelrådet kan förstå, även andra aspekter som skulle kunna vara relevanta att beskriva. Det finns ingen analys av hur företag, utifrån eventuella skillnader i storlek och ekonomisk styrka, påverkas av förslaget och hur detta i sin tur påverkar konkurrensen. Effekterna av regleringen på marknaden under ett år kan anses säga något om den långsiktiga effekten men det aktuella förslaget innebär att det blir ytterligare ett (knapp) år som begränsningarna ska gälla och det är såvitt Regelrådet kan förstå i vart fall inte på förhand givet att samma utveckling som under föregående år kan väntas även i en situation där begränsningarna blir mer långvariga. Regelrådet bedömer att beskrivningen innehåller värdefull information men borde ha utvecklats.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företagen kännetecknas av vissa brister i tydlighet (även om den har förbättrats jämfört med tidigare remiss) och att det inte kan utslutas att det kan finnas en påverkan på företagen även i andra avseenden. Avsaknaden av information blir därmed en brist.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att förslaget till förlängning inte i sig tar någon hänsyn till företagens storlek. Någon beskrivning av hur förslagsställaren resonerat med anledning av de berörda företagens storlek finns emellertid inte. Det finns, som nämnts, inte heller någon beskrivning av de berörda företagens storlek (utöver tidigare refererad information om att värdeautomatspel utgör en begränsad andel av marknaden). Eftersom det saknas tydlig information om de berörda företagens storlek går det inte heller att avgöra om några företag är små och om det hade kunnat finnas behov av hänsyn till detta. Informationen är inte tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. I jämförelse med den konsekvensutredning som gjordes till den tidigare beslutade förlängningen av förordningen är den redovisning som görs i den nu aktuella remissen i vissa avseenden mer tydlig. Samtidigt hade det enligt Regelrådets uppfattning varit motiverat att utveckla analysen av effekter om ingen reglering kommer till stånd när remissen innebär att ytterligare en förlängning föreslås. Alternativa lösningar är också otillräckligt beskrivna. Det är värdefullt att intäktsbortfall nu har beskrivits kvantitativt. Som helhet betraktat kan emellertid inte effekterna för företag anses tillräckligt tydligt beskrivna. Det finns exempelvis brister när det gäller redovisning av påverkan på företagens kostnader och på konkurrensförhållandena för företag.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande