

Promemoria

Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med
anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

April 2021

Sammanfattning

Förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 trädde i kraft den 2 juli 2020. Förordningen är tidsbegränsad och gäller t.o.m. den 30 juni 2021. I denna promemoria föreslås att förordningen ska fortsätta att gälla t.o.m. den 14 november 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.....	4
2	Bakgrund.....	5
2.1	Ökade risker på spelmarknaden till följd av pandemin	5
2.2	Ett förstärkt spelarskydd.....	5
2.3	Förlängd giltighet av den tillfälliga förordningen.....	6
3	Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19	7
4	Konsekvenser	9
4.1	Konsekvenser för den svenska spelmarknaden	9
4.2	Konsekvenser för spelarna	9
4.3	Konsekvenser för licenshavarna	9
4.4	Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt.....	10

1 Förslag till förordning om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Regeringen föreskriver¹ att förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19, som gäller till och med den 30 juni 2021², ska fortsätta att gälla till och med den 14 november 2021.

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

² Förordningens giltighetstid senast förlängd 2020:1164.

2 Bakgrund

2.1 Ökade risker på spelmarknaden till följd av pandemin

Under våren 2020 noterades förändringar på spelmarknaden som bedömdes bero på förändringar i samhället med anledning av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. I flera europeiska länder vidtog tillfälliga åtgärder för att begränsa riskerna på spelmarknaden till följd av pandemin. Med anledning av den rådande situationen vidtog även delar av spelbranschen vissa åtgärder för att stärka konsumentskyddet. Den europeiska branschorganisationen EGBA, där bl.a. den svenska Branschföreningen för onlinespel ingår, presenterade den 30 mars 2020 riktlinjer för spelbranschen om återhållsamhet i marknadsföringen och om att informera om möjligheten att stänga av sig från spel. Spelbranschens riksorganisation publicerade vid samma tidpunkt en uppmaning till den svenska spelbranschen på sin webbplats om att ta ansvar i den rådande situationen, och att inte ägna sig åt långtgående nyrekrytering av kunder eller locka till mer spelande än vad kundens ekonomi tillåter.

2.2 Ett förstärkt spelarskydd

I maj 2020 remitterades departementspromemorian Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/01934). I promemorian gjordes bedömningen att de åtgärder som spelbranschen vidtagit inte var tillräckliga för att hantera de stora risker för konsumenterna på spelområdet som det uppkomna läget innebar. Ytterligare insatser ansågs därför vara nödvändiga. I promemorian konstaterades vidare att det fanns en risk för att ett minskat utbud av landbaserade spel (spel som inte tillhandahålls online) och vadhållningsobjekt, i kombination med ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället, skulle kunna innebära en risk för att konsumenter i högre utsträckning än tidigare sökte sig till särskilt riskfyllda spelformer som t.ex. onlinekasinon. De allvarliga ekonomiska konsekvenser som följer i spåren av coronapandemin, med ökad risk för arbetslöshet, sjukskrivningar och ekonomisk osäkerhet, bedömdes vidare öka risken för psykisk ohälsa, men också spelproblem. Statistik från Skatteverket och Spelinspektionen visade enligt promemorian också att de större utlandsbaserade spelbolagen, som har en stor andel av sina inkomster från onlinecasino, hade haft en stark tillväxt i mars 2020 jämfört med föregående månad. Mot denna bakgrund föreslogs att en ny förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder skulle införas.

Förslaget till förordning anmälades 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, anmälningsnr 2020/264/S).

I departementspromemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/02404) föreslogs därefter vissa ändringar i det ursprungliga förordningsförslaget.

Den 11 juni 2020 beslutade regeringen förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (den tillfälliga förordningen). Förordningen trädde i kraft den 2 juli 2020 och skulle upphöra att gälla vid utgången av samma år.

Den tillfälliga förordningen innehåller bl.a. skärpta regler i fråga om insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider. Vid kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen (2018:1138) får den övre gränsen för insättningar enligt 14 kap. 7 § samma lag uppgå till högst 5 000 kronor per vecka. Vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino gäller en motsvarande förlustgräns. Enligt förordningen är det även obligatoriskt för spelarna att begränsa sin inloggningstid vid kommersiellt onlinespel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Vidare begränsas värdet av en bonus hos en licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel, och vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino, till högst 100 kronor.

2.3 Förlängd giltighet av den tillfälliga förordningen

I november 2020 remitterades departementspromemorian Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/04385). I promemorian konstaterades att spridningen av det nya coronaviruset alltjämt pågick. Folkhälsomyndigheten hade till följd av den kraftigt ökande smittspridningen efter sommaren 2020 beslutat om skärpta allmänna råd för flera regioner. De skärpta allmänna råden syftade bl.a. till att minska den fysiska kontakten mellan människor. I promemorian bedömdes den fortsatta smittspridningen innebära stora risker för konsumenterna på spelområdet. Mot denna bakgrund föreslogs att den tillfälliga förordningen skulle fortsätta att gälla t.o.m. den 30 juni 2021.

Förslaget till förordningen om fortsatt giltighet av den tillfälliga förordningen anmäldes till Europeiska kommissionen i enlighet med anmälningsdirektivet (notifiering den 10 november 2020, anmälningsnr 2020/697/S).

Den 3 december 2020 beslutade regeringen förordningen (2020:1164) om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. I förordningen föreskrivs att den tillfälliga förordningen ska fortsätta att gälla t.o.m. den 30 juni 2021.

3 Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Förslag: Förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 ska fortsätta att gälla t.o.m. den 14 november 2021.

Skälen för förslaget: Covid-19 är en allvarlig sjukdom. Det nya coronaviruset sprids mycket snabbt och Världshälsoorganisationen deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av covid-19 är en pandemi. I Sverige och i resten av världen fortsätter spridningen av viruset. Folkhälsomyndigheten konstaterade i en nyhet på sin webbplats den 2 mars 2021 att riskerna för en tredje våg av covid-19 är stora om inte regleringar och rekommendationer följs. Enligt myndigheten minskar vaccineringsarna som kommit igång risken för allvarlig sjukdom och död, men inte smittspridningen i befolkningen på kort sikt.

Regeringen gav den 11 juni 2020, genom en ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2020, Folkhälsomyndigheten i uppdrag att göra en fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till nuvarande situation rörande spridningen av covid-19 (S2020/05018). Myndigheten har den 28 februari 2021 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. Av rapporten går att utläsa 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. 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 är andelen med problemspelande oförändrad eller möjligen något högre än tidigare. En ökad grad av spelproblem syns även bland dem som hade ett problemspelande och bland arbetslösa under pandemin. Budget- och skuldrådgivarna ser vidare en viss ökning i andelen ärenden som beror på spelproblem (Folkhälsomyndigheten, Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19 – Åtterrapporering av ett regeringsuppdrag, 2021).

Folkhälsomyndigheten har i en nyhet på sin webbplats den 1 mars 2021, i samband med att uppdraget redovisades, konstaterat att pandemin inneburit en ökning av permitteringar, arbetslöshet och social isolering. Resultatet av uppdraget tyder enligt myndigheten på att det behövs åtgärder för att förebygga och minska spelproblemen i grupper med risker kopplat till både spel om pengar och livsvillkor.

Lunds universitet har vidare i en nyhet på sin webbplats den 2 mars 2021, i samband med att en ny studie presenterades, konstaterat att en hög andel av det problematiska spelandet sker på onlinekasino, men att även spelautomater på krogen och vadsplagningsajter utgör en risk. I den nya

studien har det undersökts vilken effekt den tillfälliga förordningen har haft för att begränsa dessa spelformer och hur den uppfattats (Håkansson och Widinghoff, *Changes of Gambling Patterns during COVID-19 in Sweden, and Potential for Preventive Policy Changes. A Second Look Nine Months into the Pandemic*, 2021). Trots att få spelare har kommit upp i maxgränserna för insatser menar en av forskarna bakom studien att förordningen i sig har ett viktigt signalvärde. Forskarna drar slutsatsen att personer som har ett intensivt spelande är en grupp som är särskilt sårbara under pandemin.

Konsumentverket konstaterar i rapporten *Konsument på kredit – En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldssättning* (rapport 2021:1 s. 35 f.) att ekonomiska svårigheter är ett stort problem när det gäller spelberoende och överdrivet spelande. Det finns inga säkra uppgifter om hur många som har skulder till följd av spel. Rapporten hänvisar till en undersökning av Kronofogdemyndigheten, som däremot visar att spel angavs som orsak till ansökan om skuldsanering i 35 av 150 ansökningar.

Vid införandet av spellagen konstaterade regeringen att en utgångspunkt för den nya spelregleringen är att den ska kunna användas under, eller relativt enkelt anpassas till, nya omständigheter på spelmarknaden (prop. 2017/18:220 s. 82). Den tillfälliga förordningen är särskilt riktad mot kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen. Forskning visar att spel på onlinekasino har en särskilt nära koppling till spelproblem och överskuldssättning. Sådant spel är också den överlägset vanligaste spelformen hos de personer som ringer den nationella stödlinjen för spelproblem. Exempelvis anger 45 procent av de som ringer stödlinjen att de spelar på kommersiellt onlinespel, medan 13 procent anger att de spelar på vadhållning online (Stödlinjen 2019). Vidare visar Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning att omkring 70 procent av insatserna på kasinospel och automatspel kommer från personer som har ett problemspelande, jämfört med ca 18 procent vid vadhållning (Swelogs 2018).

Även värdeautomatspel anses generellt sett vara en mycket riskfylld spelform. Trots att spel på värdeautomater har minskat de senaste åren, och endast utgjorde ca 4 procent av den totala nettoomsättningen på spelmarknaden 2018, är sådant spel fortfarande den tredje vanligaste spelformen för personer som ringer den nationella stödlinjen för spelproblem, med 9 procent av de kontaktsökande (Stödlinjen 2019).

Mot bakgrund av den fortsatt höga smittspridningen i samhället bör kraven på förstärkta spelansvarsåtgärder 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 innebär 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 dock vara proportionerliga i förhållande till behovet av ett stärkt spelarskydd.

Syftet med den tillfälliga regleringen är att skydda spelare vid sådant spel som anses vara särskilt riskfyllt. Det saknas anledning att nu göra någon annan bedömning av vilka spel som ska omfattas av den tillfälliga regleringen. De tillfälliga spelansvarsåtgärderna bör alltså även fortsätt-

ningsvis riktas mot kommersiellt onlinespel och värdeautomatspel. Spelsansvarsåtgärderna 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 är det lämpligt att giltighetstiden förlängs t.o.m. den 14 november 2021.

4 Konsekvenser

4.1 Konsekvenser för den svenska spelmarknaden

Förslaget om en förlängning av giltighetstiden för den tillfälliga förordningen syftar till att bibehålla ett stärkt konsumentskydd till följd av den alltfjämt pågående spridningen av covid-19, genom att begränsa spelandet på särskilt riskfyllda spelformer.

De tillfälliga åtgärderna syftar till att begränsa spelet på den licensierade spelmarknaden. Vid införandet av den tillfälliga förordningen bedömdes det därför finnas en viss risk för att spelandet på olicensierat spel skulle öka. 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 tyder på att någon minskning av kanaliseringen inte har skett under tiden som den tillfälliga förordningen har varit i kraft. Mot denna bakgrund bedöms åtgärderna inte få några större eller långsiktiga konsekvenser för den svenska spelmarknaden.

4.2 Konsekvenser för spelarna

Förslaget medför fortsatt skärpta regler för insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider. De nuvarande begränsningarna i fråga om dels hur stora summor konsumenterna kan spela för hos en licenshavare, dels hur mycket tid de kan lägga på sitt spelande kommer således att kvarstå. Förslaget innebär att det stärkta skyddet både för redan aktiva spelare och för nya spelare bibehålls. Förslaget innebär vidare fortsatt skärpta bonusregler, vilket minskar incitamentet för nya kunder att börja spela. Därmed kvarstår även det stärkta skyddet för de konsumenter som utan denna åtgärd kan tänkas lockas till spel.

4.3 Konsekvenser för licenshavarna

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.

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 (se departementspromemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19).

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 (jfr prop. 2017/18:220 s. 203). Den nackdel för de licenshavare som genom att inte tillhandahålla kommersiellt onlinespel valt att utnyttja möjligheten att inte omfattas av den tillfälliga regleringen får dock oavsett detta anses vara godtagbar i förhållande till syftet att tillfälligt minimera de särskilda risker som kommersiellt onlinespel medför.

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.

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 är dock framför allt 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.

4.4 Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt

Spelinspektionen har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över att bestämmelserna i spellagen och de föreskrifter som meddelats med stöd i spellagen följs. Förslaget innebär att Spelinspektionens tillfälligt utökade tillsynsområde kvarstår ytterligare en tid. De ökade kostnader som detta

merarbete kan medföra bör dock kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ram. Övriga förvaltningsmyndigheter bedöms inte påverkas av förslaget.

Vid införandet av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna konstaterades att förslaget skulle kunna ha viss påverkan på statens intäkter från spelskatt, eftersom bl.a. möjligheterna att spela för höga belopp kommer att vara begränsade. Eftersom syftet med förslaget främst är att motverka att spelandet ökar, och inte att det ska minska, bedöms dock effekterna på statens inkomster även fortsättningsvis vara begränsade. I en nyhet på Spelinspektionens webbplats den 2 mars 2021 har myndigheten konstaterat 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. Den tillfälliga regleringen synes således hittills endast ha haft en marginell påverkan på statens intäkter.