

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
simon.isaksson@regeringskansliet.se

Skickas endast via e-post

Solna den 27 april 2021

Svar på remiss avseende Spelmarknadsutredningens betänkande "Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden" (SOU 2020:77) (Fi2021/00300)

Svenska Spel inkommer härmed med Svenska Spel-koncernens yttrande över rubricerat betänkande. Med Svenska Spel avses nedan såväl AB Svenska Spel som Svenska Spel Sport & Casino AB.

Sammanfattning av Svenska Spels remissyttrande

Svenska Spel ställer sig i de flesta avseenden bakom de av Spelmarknadsutredningen (utredningen) lämnade förslagen. Svenska Spel välkomnar att utredningen föreslår flera lagändringar varigenom konsumentskyddet stärks och förutsättningarna att utestänga olicensierat spel ökar. Detta är centralt för att syftet med den omreglering som skedde i och med att spellagen trädde i kraft den 1 januari 2019 (omregleringen) ska uppnås. Svenska Spel välkomnar särskilt att utredningen, som ett led i att säkerställa ett stärkt konsumentskydd, föreslår att en modell för riskklassificering ska införas och att spelregleringen ska utformas med beaktande av spelens risk. Utgångspunkten att spel med samma risk ska regleras på samma eller likvärdigt sätt genomsyrar flera av Svenska Spels kommentarer i detta remissyttrande. Ett exempel är att Svenska Spel anser att utredningens förslag om anpassade regler om bonuserbudanden (kapitel 16) bör gälla för skraplotter och nummerspel oavsett vem som tillhandahåller dem.

Svenska Spel avstyrker dock utredningens förslag att införa en permanent förlustgräns vid spel på Svenska Spels värdeautomater (Vegas) om högst 5 000 kr per vecka (kapitel 10). Förslaget uppges syfta till att minska skadeverkningarna av spel på värdeautomater men förslaget riskerar snarare att leda till ett ökat problemspelande totalt sett. Det föreligger stor risk att de spelare som slår i förlustgränsen på Vegas fortsätter sitt spelande framför allt online på spel som i praktiken medför större risk för spelproblem än spel på värdeautomater. Förslaget kan därför knappast motiveras med att säkerställa ett högt konsumentskydd.

Svenska Spels närmare synpunkter på de olika förslagen i betänkandet redovisas nedan.

Härutöver menar Svenska Spel att vadhållning på utfallet i lotterier ("skuggspel") bör förbjudas då dessa spel i praktiken utgör ett hot mot de lotterier som lagstiftaren i samband med omregleringen har angett ska vara förbehållna staten och allmännyttan. Detta utvecklas nedan i kapitlet "Övriga synpunkter".

Kapitel 5 Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen

Svenska Spel *delar utredningens bedömning* att inga ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att Svenska Spels omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt. De omstruktureringar som har gjorts medför att koncernens verksamhet bedrivs i enlighet med såväl spellagens krav på legal struktur som det konkurrensrättsliga regelverket.

Utredningen beskriver på ett korrekt sätt hur Svenska Spel har anpassat sin koncern och verksamhet efter den nya regleringen och de nya marknadsförutsättningarna. Svenska Spel har därvid lagt stort fokus på att säkerställa att den del av verksamheten som bedrivs på den fullt konkurrensutsatta delen av marknaden (vadhållning och kommersiellt onlinespel) inte ska gynnas på ett otillåtet sätt av koncernens övriga spel. Bland annat har säkerställts att det nya bolaget Svenska Spel Sport & Casino AB (Sport & Casino) har tillräckliga egna resurser för att kunna bedriva sin kärnverksamhet. I tillägg därtill köper detta bolag tjänster av externa leverantörer och av moderbolaget. Koncerninterna avtal har ingåtts för att säkerställa att de koncerninterna tjänsterna köps på marknadsmässiga villkor och att Sport & Casino står för sina egna kostnader. Stort fokus har också lagts på att tydliggöra för kunderna att vadhållning och kommersiellt onlinespel efter omregleringen erbjuds av det nya bolaget Sport & Casino. Bland annat har Svenska Spels webbplats delats upp i två helt separata undersidor och den gemensamma landningssidan innehåller ingen reklam eller annan information om de olika spelen. Kunder som tidigare spelat hos Svenska Spel måste efter omregleringen ha separata kundkonton (med olika login och olika spelplånböcker) hos AB Svenska Spel respektive Sport & Casino om de vill fortsätta spela på både skraplotter och nummerspel (som AB Svenska Spel anordnar) och exempelvis vadhållning (som Sport & Casino anordnar). Vidare innehåller all marknadsföring tydlig information om vilket bolag som erbjuder det spel som marknadsförs. Även andra separationsåtgärder har vidtagits avseende exempelvis IT-system och avtal, samtidigt som organisation och processer har anpassats för att säkerställa en tillräcklig separation av de olika verksamheterna. Genom alla dessa åtgärder har Svenska Spel säkerställt både en sådan strikt uppdelning som spellagen kräver och förhindrat att någon otillåten korssubventionering sker.

Som utredningen påtalar använder koncernen fortfarande samma gemensamma huvudvarumärke (den röd-vita "vinnarsymbolen"). Formerna för detta och effekterna på marknaden har noga analyserats av Konkurrensverket som inte har funnit skäl att fortsätta utreda saken (Konkurrensverkets beslut den 13 mars 2020, dnr 128/2019). Utredningen har på sid 73 i betänkandet redogjort för skälen för Konkurrensverkets beslut. Svenska Spel vill i detta sammanhang påtala att det fortfarande, cirka ett år efter Konkurrensverkets beslut, inte finns några tecken på att Svenska Spel-koncernens användning av ett gemensamt varumärke (eller koncerngemenskapen i övrigt) skulle ha en negativ effekt på konkurrensen på marknaden för vadhållning och kommersiellt onlinespel. Enligt Spelinspektionen har fortfarande 70 spelbolag licens för onlinespel och vadhållning (www.spelinspektionen.se) vilket visar att ett stort antal spelbolag har lyckats etablera sig och stanna kvar på marknaden två år efter omregleringen. Även Statskontoret konstaterar i sin delrapport nr 4 (Statskontoret 2021:5, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 4, sid 32) att antalet spelbolag med licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning har varit stabilt under 2020. Enligt Svenska Spels beräkningar (vilka baseras på en sammanvägd bedömning utifrån bland annat kvartalsrapporter och Skatteverkets uppgift om inbetald skatt) uppskattas Sport & Casinos marknadsandel på denna del av marknaden till cirka 16 procent fjärde kvartalet 2020 (oförändrat jämfört med fjärde kvartalet 2019).

Mot denna bakgrund konstaterar Svenska Spel att målet med omregleringen, att öppna upp marknaden för vadhållning och kommersiellt onlinespel för konkurrens, har uppnåtts och att Svenska Spels koncernstruktur och användning av ett gemensamt varumärke inte har haft någon negativ inverkan på konkurrensen. Utredningens slutsats att inga ytterligare åtgärder behöver vidtas är därför korrekt. Svenska Spel har inget att erinra mot att Statskontoret fortsätter att följa utvecklingen på spelmarknaden i konkurrenshänseende.

Kapitel 6 Idrottens finansiering

Svenska Spel *delar utredningens bedömning* att varken en offentligt reglerad avgift eller en lagreglerad upphovsrättsliknande rättighet är lämplig att införa för att ge idrottsrörelsen ersättning för att idrott används som spelobjekt.

Svenska Spel anser att det är av stor vikt att svensk idrott erhåller tillräckliga medel för att kunna bedriva sin verksamhet. Idrotten har en viktig roll att fylla i samhället då den bidrar till såväl livslångt idrottande som omfattande föreningsverksamhet på både bredd- och elitnivå. Nuvarande finansieringsmodell, med statligt stöd (finansierat genom bland annat spelskatten) i kombination med sponsringsintäkter och intäkter från mediarättigheter, är en fortsatt väl fungerande och långsiktig modell som bör råda även framåt.

Svenska Spel konstaterar liksom utredningen att andelen svenska spelobjekt är låg. Marknadsavgift eller upphovsrättsliknande skydd skulle således inte medföra några större intäkter för idrotten. Däremot skulle den extra kostnaden påverka spelbolagens marginaler på spel på svenska spelobjekt, vilket skulle medföra risk för ännu lägre andel spel på svensk idrott (till förmån för spel på utländska idrotter) alternativt att spelbolagen skulle tvingas spara in på andra relaterade kostnader, till exempel sponsring.

Svenska Spel är och har alltid varit en stor sponsor av svensk idrott. Svenska Spel ser positivt på att omregleringen medfört att fler spelbolag ser ett värde av att sponsra svensk idrott. Syftet med sponsring är framför allt varumärkesbyggande, det vill säga sponsringsersättningen motsvaras av värdet av exponeringen. Även om andelen spel på svenska objekt är låg ser spelbolagen ett värde i att få exponering i samband med bland annat idrottstävlingar och är därför villiga att sponsra svensk idrott med stora belopp. Det behövs alltså inte alltid en direkt koppling till vadhållning på den aktuella idrotten på samma sätt som en marknadsavgift/upphovsrättsliknande skydd. En finansieringsmodell med upphovsrättsliknande skydd skulle troligen bara ersätta sponsringsavtal, varvid avtal avseende nyttjande av rättigheter skulle behöva ingås och i praktiken - så som utredningen anger - endast med de största sporterna. Ytterligare avgifter eller andra kostnadsdrivande tillägg skulle således inte bara bli en sämre affär för spelbolagen (som redan betalar en avgift) utan riskerar även att urholka idrottsponsringen vilket ger ett nollsummespel för idrottsrörelsen i slutänden eller i värsta fall en negativ effekt för idrotten.

Utredningen adresserar även frågan om matchfixning dock utan att lämna något förslag i denna del. Svenska Spel anser att matchfixning är en mycket viktig fråga och att lagstöd behövs för att på ett effektivt sätt motverka matchfixning. Svenska Spel välkomnar därför den utredning som tillsatts i syfte att föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Regeringskansliet, PM 2020-11-30 Fi2020/).

Kapitel 7 Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag att regleringen bör kompletteras med ytterligare verktyg för att stänga ute olicensierat spel. Svenska Spel vill också understryka betydelsen av att framför allt Spelinspektionen men även polis, åklagare och betalningsförmedlare vidtar de åtgärder som lagen medger i syfte att utestänga olicensierat spel. Detta arbete behöver prioriteras och effektiviseras. Kraftfulla åtgärder som bidrar till att uppnå en hög grad av kanalisering är avgörande för att syftet med reformen av den svenska spelmarknaden ska uppnås. Detta är allt viktigare mot bakgrund av de höga krav som ställs på licenshavare på den svenska spelmarknaden. Statskontoret konstaterar i sin delrapport nr 4 (Statskontoret 2021:5, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 4, sid 15 och sid 41 ff) att kanaliseringsgraden 2020 har sjunkit till 85% jämfört med 88 % 2019, vilket understiger regeringens mål om 90%. Inom onlinecasino är kanaliseringsgraden ännu lägre. Om olicensierat spel inte kan utestängas på ett effektivt sätt ökar risken för att vissa spelbolag inte längre anser att det är tillräckligt attraktivt att söka licens för sin verksamhet i Sverige och att kanaliseringsgraden sjunker ytterligare. Detta vore förödande för såväl den kontroll av marknaden som det höga konsumentskydd som eftersträvats genom den nya spelregleringen. Svenska Spel delar således utredningens bedömning att ytterligare verktyg behöver införas och anser att de förslag som lämnas i kapitel 7.4-7.6 är lämpliga (se nedan för Svenska Spels närmare kommentarer på dessa förslag). Svenska Spel ser även positivt på att det har tillsatts en ny utredning som ska föreslå ytterligare åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Regeringskansliet, PM 2020-11-30 Fi2020/).

Kapitel 7.4 Tillstånd för spelprogramvara

Med de kommentarer som lämnas nedan *tillstyrker* Svenska Spel förslaget att tillstånd ska krävas för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för vadhallning online och kommersiellt onlinespel; att en tillståndshavare inte får tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara åt någon som saknar nödvändig licens enligt spellagen samt att licenshavare ska tillse att spelprogramvara som används av licenshavaren är tillverkad, tillhandahållen, installerad och ändrad av någon som har tillstånd för detta. Svenska Spel delar utredningens bedömning att förslaget skulle utgöra ett effektivt sätt att utestänga olicensierade spelbolag från marknaden eftersom de skulle få en begränsad tillgång till spel och särskilt vad avser de mer eftertraktade spelen på marknaden.

Svenska Spel *avstyrker* förslaget i den del det innebär en skyldighet för en licenshavare att ansöka om tillstånd när licenshavaren själv tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara endast för egen räkning. Syftet med tillståndskravet uppges vara att stänga ute olicensierat spel. Någon sådan risk föreligger dock inte i den situationen att en licenshavare endast för egen räkning (det vill säga utan att leverera till något annat bolag) utför någon av de aktiviteter som tillståndskravet omfattar. I en sådan situation fyller det föreslagna tillståndskravet således inget syfte utan utgör endast en onödig administrativ belastning på licenshavaren.

För den praktiska tillämpningen är det viktigt att det framgår tydligt i vilka situationer det nya tillståndskravet gäller. Svenska Spel anser att förslaget är tydligt med avseende på vad som utgör spelprogramvara med undantag för "likviditetsprogram" som anges som ett exempel på programvara som omfattas (betänkandet sid 113). Detta är inget vedertaget begrepp och anger inte heller tydligt vilken typ av programvara som avses, vilket kan leda till tolkningssvårigheter vid den praktiska

tillämpningen. Innebörden av detta begrepp behöver således tydliggöras i propositionen. Svenska Spel vill vidare påpeka vikten av att Spelinspektionen skyndsamt utarbetar en vägledning avseende vilken programvara som omfattas för att undvika osäkerhet kring huruvida en mjukvaruleverantör ska omfattas av tillståndskravet eller inte.

Vad avser förutsättningarna för att erhålla tillstånd anger utredningen att det "bör beaktas i tillståndsprovningen om sökanden redan verkar med licens i ett annat land där motsvarande provning genomgått" (betänkandet sid 115). På samma sätt bör rimligtvis även en spellicens i Sverige beaktas vid tillståndsprovning eftersom kraven för att erhålla spellicens i Sverige är högre ställda än de krav som föreslås gälla för att erhålla tillstånd för spelprogramvara.

Svenska Spel, liksom flera andra licenshavare på den svenska spelmarknaden, tillhandahåller spel till svenska konsumenter genom s.k. internationellt samarbete enligt 11 kap. 1 § spellagen. Det förekommer i dessa sammanhang att den internationella samarbetspartnern tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar – själva eller genom underleverantörer – spelprogramvaran för sina spel, spel som sedan Svenska Spel och andra spelbolag deltar i som en del av det internationella samarbetet (exempelvis vissa poolspel inom hästsporten). Även det omvända förekommer, det vill säga att den internationella samarbetspartnern deltar i spel som det svenska spelbolaget har licens för (exempelvis Stryktipset). I bägge fallen svarar vardera parten för sin programvara under de regler som gäller i respektive land. Kraven för internationellt samarbete innebär att den organisation eller företag som samarbetet sker med i) ska som huvudregel tillhandahålla spelet i ett annat EES-land, ii) ska ha tillstånd till motsvarande spel i det landet, iii) ska ha rätt att samarbeta internationellt, samt iv) inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens i Sverige. Vidare kräver ett internationellt samarbete att Spelinspektionen godkännt samarbetet efter en provning av om spelet kan antas bedrivas på ett sunt, säkert och ur allmän synpunkt lämpligt sätt och att licenshavaren intygar att den internationella samarbetspartnern uppfyller de tekniska krav som har fastställts enligt 16 kap. spellagen eller motsvarande krav samt kraven i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller likvärdiga krav som garanterar att motsvarande skydd mot penningtvätt och finansiering av terrorism uppnås (9 kap. 1 § spelförordningen). Det ställs således högt ställda krav och det görs en gedigen provning av en internationell samarbetspartner innan ett internationellt samarbete får ske. Av den anledningen menar Svenska Spel att ett tillståndskrav på en internationell samarbetspartner enligt det nu aktuella lagförslaget är överflödigt och riskerar att försvåra internationella samarbeten på ett sätt som inte kan anses motiverat mot bakgrund av syftet med bestämmelsen. Med anledning av detta *föreslår* Svenska Spel att kravet på tillstånd för spelprogramvara inte ska gälla för en sådan organisation eller företag som en svensk licenshavare samarbetar med inom ramen för 11 kap. 1 § spellagen.

Konsekvensen av att en affärskritisk leverantör av spelprogramvara nekas tillstånd skulle vara att licenshavaren behöver ersätta leverantören med en annan leverantör som har tillstånd. Ledtider för att upphandla en sådan ny leverantör samt att implementera och integrera den nya leverantörens spelprogramvara med licenshavarens system kan ta flera månader upp till ett år, åtminstone vad avser stora affärskritiska upphandlingar. Utredningen har i detta sammanhang angett att ansökan om tillstånd kan ske först från och med september 2022 och att de föreslagna reglerna om krav på tillstånd ska börja gälla fyra månader senare, det vill säga från och med 1 januari 2023 (betänkandet sid 119). Om en leverantör nekas tillstånd har licenshavaren således en väldigt kort tid på sig att upphandla och implementera/integrera en ny leverantörs programvara vilket riskerar leda till att licenshavaren i värsta fall inte kan tillhandahålla de aktuella spelen. Med anledning av detta *föreslår* Svenska Spel

att en programvaruleverantör som nekas tillstånd efter den första tillståndsansökan 2022 ska få fortsätta att tillverka, tillhandahålla, installera och ändra spelprogramvara under en övergångsperiod under vilken i) programvaruleverantören har möjlighet att åtgärda de förhållanden som föranledde avslag på tillståndsansökan och därefter ansöka på nytt, alternativt ii) licenshavaren har tid att upphandla en ny leverantör som innehar tillstånd. Svenska Spel föreslår en övergångsperiod om minst 6 månader i situation i) samt en övergångsperiod om minst ett år i situation ii).

Kapitel 7.5 Främjandeförbud

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag om att det i tillägg till straffbestämmelsen i 19 kap. 2 § spellagen ska införas en bestämmelse om att det ska vara förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Svenska Spel välkomnar en bestämmelse av ifrågavarande slag, så att Spelinspektionen ges möjlighet att på ett effektivt sätt agera genom administrativa åtgärder på en spelmarknad där olicensierade aktörer kontinuerligt finner nya vägar att nå svenska konsumenter.

Kapitel 7.6 Förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar

Svenska Spel *tillstyrker* förslaget att spellagens förbud mot att sända reklam för olicensierat spel ska utvidgas till utländska sändningar och videodelningsplattformar.

Innan omregleringen förekom reklam för olicensierat spel i stor utsträckning i bland annat tv-kanaler som sänds från andra EU-länder. Även om Svenska Spel delar utredningens konstaterande att detta inte är något stort problem idag så kan det inte uteslutas att problemet kan uppkomma på nytt. Omfattande reklam för olicensierade spelbolag kan självfallet ha en negativ inverkan på kanaliseringen. Svenska Spel välkomnar därför att utredningen, i enlighet med det klagörande som har gjorts avseende AV-direktivets tillämpning på spelreklam, föreslår ett utökat förbud mot reklam i utländska sändningar och att detta även omfattar videodelningsplattformar.

Kapitel 8 Riskklassificering av spel

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag att Spelinspektionen bör ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för riskklassificering. En sådan modell är ett viktigt verktyg för att värna om spellagstiftningens konsumentskyddsytte. Vidare så delar Svenska Spel utredningens konstaterande att vissa spelformer är mer riskfyllda än andra och att det i regleringen bör göras åtskillnad mellan olika spelformer. En riskklassificering av spel bör således vara den självklara utgångspunkten för lagstiftaren samt Spelinspektionen och spel som är förknippade med lika stor risk bör omfattas av samma eller likvärdiga regler. Detta har Svenska Spel påtalat även i remissvaret till kapitel 10 (värdeautomater) och 16 (anpassade regler om bonuserbjudanden).

Svenska Spel delar utredningens bedömning att en riskklassificeringsmodell bör ses över kontinuerligt i takt med att det utvecklas nya spel, befintliga spel förändras, nya kanaler för speldistribution tas i bruk samt ny forskning tillkommer (betänkandet sid 135). Det bör därför ingå i Spelinspektionens uppdrag att aktivt och löpande göra en utvärdering av spelens risknivå eftersom denna kan förändras över tid.

Svenska Spel delar utredningens bedömning att en modell för riskklassificering av spel ska kunna användas som underlag för till exempel föreskrifter om spelansvarsåtgärder och lagstiftningsarbete (virket enligt utredningen är ett av de uttalade syftena med att införa en modell för riskklassificering på myndighetsnivå, se betänkandet sid 136). Som framgått ovan kan bedömningen av vilka spel som är mest riskfyllda ändras över tid och därför borde lämpligen Spelinspektionen ges möjlighet att i föreskriftsform bestämma vilka begränsningarna borde vara för respektive spelform, snarare än att dessa anges i lag. En sådan regleringsmetod borgar för flexibilitet på en spelmarknad som kännetecknas av en hög innovationstakt i spelutvecklingen. I linje med detta menar Svenska Spel att när en riskklassificeringsmodell väl är på plats bör spelregleringen som helhet ses över. På så sätt säkerställs en konsekvent systematik som innebär att relevanta krav ställs utifrån de olika spelens risk, varvid mer riskfyllda spelformer omfattas av mer långtgående begränsningar i syfte att preventivt motverka den risk för spelproblem som dessa spelformer medför, och att begränsningarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att skydda konsumenterna.

Svenska Spel vill i sammanhanget framföra att Spelinspektionen, i det praktiska arbetet med att utarbeta en riskklassificeringsmodell, kan ha nytta av spelbolagens breda och djupa kunskaper om spelens uppbyggnad och egenskaper, vilka enligt vad som anges i utredningen är grundstenarna i förståelsen för vad det är som gör att vissa spel ökar risken för konsumenterna att utveckla spelproblem (betänkandet sid 132). Även insikter från forskningen inom det aktuella området kan gagna myndighetens arbete. Svenska Spels förhoppning är därför att Spelinspektionen drar nytta av de nu nämnda aktörernas kompetens, till exempel genom referens- eller samordningsgrupper. Svenska Spel anser också att arbetet med att utarbeta en modell skulle ha mycket att vinna på om det tar sitt avstamp i de riskbedömningsinstrument som spelbolagen använder i dag.

Kapitel 9 Ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och effektivare tillsyn

Svenska Spel *delar utredningens bedömning* att olika spelformers riskpotential ur ett konsument-skyddsperspektiv bör återspeglas i regleringen kring marknadsföring. Liksom utredningen konstaterar Svenska Spel att det saknas forskningsstudier som visar i vilken utsträckning spelreklam bidrar till ökat problemspelande. Däremot finns studier som visar att personer med spelproblem i högre grad lägger märke till och reagerar på spelreklam än personer utan spelproblem (Per Binde och Ulla Romild, Self-Reported Negative Influence of Gambling Advertising in a Swedish Population-Based Sample, 2018). Spelreklam kan också ha en stark inverkan på barn och ungdomar.

Som angetts ovan (kapitel 8) anser Svenska Spel att preventiva åtgärder bör vidtas för de mest riskfyllda spelformerna. För att uppnå ett bra konsumentskydd och minska risken för spelproblem anser Svenska Spel därför att det är rimligt att införa begränsning av reklam för de spel som efter en riskklassificering bedöms medföra störst risk för spelproblem. Svenska Spel *delar utredningens bedömning* att dessa spel för närvarande är kommersiellt onlinespel (framför allt nätcasino), landbaserade kasinon och värdeautomater. Utredningens konkreta förslag på begränsningar av dessa spel (kapitel 9.9.3) kommenteras närmare nedan.

Vidare *delar Svenska Spel utredningens bedömning* att något krav på särskild måttfullhet inte behöver införas och att det är för tidigt att dra slutsatsen att kravet på måttfull marknadsföring inte är tillräckligt (kapitel 9.9.2). Den nuvarande regleringen bör istället fortsätta uttolkas av Konsumentverket och domstolarna med utgångspunkt i de faktorer och risker som är förknippade med just spelreklam.

Praxis, Konsumentverkets allmänna råd och spelbranschens egna riktlinjer bör ge tillräcklig vägledning och tillräckligt konsumentskydd för spel i allmänhet. För det fall ett krav på särskild måttfullhet skulle införas bör det i vart fall endast gälla de spel som har högst risk efter en riskklassificering. Vid ett sådant eventuellt krav på särskild måttfullhet måste det tydligt anges i förarbetena vad som är skillnaden mot kravet på måttfull marknadsföring. Det skulle annars vara mycket svårt för branschen att veta vad man har att förhålla sig till.

Svenska Spel *delar även utredningens bedömning*, dels att informationsskyldigheten inte bör utökas då det, som utredningen beskriver, skulle vara mycket svårt att beskriva sannolikheten att vinna på ett lättbegripligt sätt och på det begränsade utrymme som finns i kommersiella meddelanden (kapitel 9.9.4), dels att ett totalförbud mot marknadsföring av spel inte bör införas (kapitel 9.9.5). Vad beträffar varningstexter som nämns kort i betänkandet (sid 194) får Svenska Spel hänvisa till sitt remissyttrande över Jämlikhetskommissionens betänkande "En gemensam angelägenhet" (SOU 2020:46) (Fi2020/03418) av vilket framgår att Svenska Spel avstyrker detta förslag.

Vad beträffar utredningens förslag avseende effektivare tillsyn och sanktionsmöjligheter (kapitel 9.10-9.12) konstaterar Svenska Spel inledningsvis att det delade tillsynsansvaret för Spelinspektionen och Konsumentverket fungerar relativt väl. Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag att Konsumentverket inte bör ges tillgång till spellagens administrativa åtgärder. Det är enligt Svenska Spels mening lämpligt att de sanktionsmöjligheter och den domstolsprövning som används vid övriga överträdelse av marknadsrättsliga regleringar tillämpas även vid marknadsföring av spel. Svenska Spel *tillstyrker* även förslaget att införa en möjlighet att utdöma marknadsstörningsavgift i vissa fall och delar utredningens bedömning att denna möjlighet ska kopplas till de föreslagna bestämmelserna. Det framstår som rimligt att marknadsstörningsavgift inte ska utgå vid överträdelse av kravet på måttfull marknadsföring då den närmare innebörden av detta krav inte är lika tydlig som förbudet mot direktmarknadsföring till avstängda kunder och förbudet mot reklam för vissa spel i tv med flera medier under dagtid.

Kapitel 9.9.3 Begränsning av omfattningen av marknadsföring av vissa spelprodukter i särskilt påträngande medier

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag om att en bestämmelse bör införas i spellagen som förbjuder reklam för spel på värdeautomater, landbaserat kasinospel och kommersiellt onlinespel via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio och videodelningsplattformar mellan kl. 06.00-21.00.

Beträffande medieformer delar Svenska Spel utredningens bedömning att begränsningarna - för att ha reell effekt - måste omfatta såväl tv och radio som digitala medieformer, till följd av ändrade medievanor hos framför allt yngre och annonsörernas förflyttning till digitala kanaler.

Vidare konstaterar Svenska Spel att den aktuella tidsbegränsningen främst skyddar barn och unga från att exponeras från marknadsföring av spel med hög beroendepotential. Även om den föreslagna begränsningen således primärt syftar till att förhindra normalisering av spelande av högriskspel hos barn och unga delar Svenska Spel utredningens bedömning att den föreslagna tidsbegränsningen även skyddar andra sårbara grupper som ligger i riskzonen att utveckla spelproblem eller som redan har spelproblem. För att säkerställa att syftet med begränsningen uppnås, bör dock omfattningen och effekten av det aktuella skyddet följas upp och utvärderas i en framtida översyn av regleringen.

I övrigt tillstyrker Svenska Spel även utredningens förslag att begränsa bestämmelsen till begreppet reklam.

Kapitel 10 Värdeautomater

Svenska Spel *delar utredningens bedömning* att värdeautomater fortsatt har en roll att spela på den svenska spelmarknaden, av de skäl som anges på sid 223 i betänkandet. Att det finns ett fortsatt intresse för spel på värdeautomater visas också i att antalet spelare har ökat efter det att Svenska Spel 2019 lanserade nya Vegasautomater med bland annat nya spel, enklare och säkrare inloggning med BankID och utökade spelansvarsverktyg. Svenska Spel ser en tydlig trend att fler kunder spelar men för lägre belopp.

Som utredningen redovisar på sid 213 f i betänkandet har Svenska Spel infört ett flertal nya spelansvarsåtgärder i syfte att stärka konsumentskyddet vid spel på sina värdeautomater (Vegas). Svenska Spel vill särskilt framhålla de omsorgskontakter som bolaget tar med spelare som uppvisar tecken på problemspelande. Enligt statens ägaranvisning för Svenska Spel ska bolaget genomföra uppsökande omsorgskontakter med 100 procent av kunderna inom urvalsgruppen för Vegas (ägaranvisningens närmare formulering framgår på sid 218 i betänkandet). Enligt Svenska Spels uppfattning (som stöds av forskare på området, se till exempel Lunds universitet, Medicinska fakultetens remissvar i ärende Fi2020/01934/OU, sid 10) är denna typ av direkta omsorgskontakter troligen den mest verksamma spelansvarsåtgärden. De Vegaskunder som Svenska Spel kontaktade under 2020 minskade i snitt sin nettoomsättning med 27,7 procent i gruppen som helhet och med 64,1 procent i urvalsgruppen 18–24 år. Att Svenska Spels spelansvarsåtgärder är effektiva framgår också av det faktum att 84 % av Vegas-spelarna anser att de har god kontroll på sitt spelande. Denna siffra har inte förändrats efter införandet av den tillfälliga förlustgränsen om 5 000 kr per vecka enligt förordning (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid -19.

Vad beträffar den nuvarande kopplingen mellan värdeautomater och serveringstillstånd konstaterar Svenska Spel, liksom utredningen, att detta krav har tillkommit för att säkerställa att ålderskontroll genomförs vid spel på värdeautomater och att god ordning råder på spelplatsen. Svenska Spel vill tillägga att i avtalen med sina affärspartners ställs höga krav på såväl spelplatsen som på innehavaren, bland annat beträffande ålderskontroll, obligatorisk utbildning i spelansvar och spelplatsens utformning. Svenska Spel kontrollerar löpande att dess affärspartners fullgör sina skyldigheter och är fortsatt lämpliga spelplatser. Svenska Spel ser denna ordning som väl fungerande. Motsvarande kontroller skulle dock kunna göras även av affärspartners som inte innehar serveringstillstånd varför Svenska Spel *inte har något att invända* mot att värdeautomater även skulle kunna placeras på platser utan serveringstillstånd. Svenska Spel har tidigare föreslagit att värdeautomater på försök ska kunna placeras i alkoholfria miljöer i syfte att utvärdera effekterna på såväl problemspelande som förekomsten av illegala spelautomater. Svenska Spels förslag och regeringens beslut i frågan framgår av Finansdepartementets ärende Fi2015/04442/UR.

Svenska Spel *avstyrker* utredningens förslag att den tillfälliga förlustgränsen vid spel på värdeautomater (Vegas) om 5 000 kr per vecka ska göras permanent. Svenska Spel konstaterar inledningsvis att utredningen skriver (betänkandet sid 236) att de inte har ansett det vara befogat att införa någon permanent begränsning av insättningsgränserna vid onlinespel eftersom ett sådant förslag åtminstone bör föregås av en analys av vad de tillfälliga åtgärderna enligt förordning

(2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid -19 har lett till. Detsamma gäller givetvis för motsvarande förlustgräns vid spel på värdeautomater. Som Svenska Spel påtalar nedan kan ett införande av en förlustgräns om 5 000 kronor per vecka på värdeautomater, men inte på motsvarande spelformer online, ha negativa effekter för konsumentskyddet. Det saknas evidens för att spel på värdeautomater skulle vara förknippat med större risker än kommersiellt onlinespel (snarare tvärtom) och förslaget riskerar medföra att spelare som slår i gränsen fortsätter spela motsvarande spel online. Detta medför sammantaget en risk för att förslaget snarare leder till ett ökat problemspelande totalt sett.

Utredningen har föreslagit införande av en modell för riskklassificering och att den ska kunna användas som underlag för till exempel föreskrifter om spelansvarsåtgärder och lagstiftningsarbete. Svenska Spel delar denna uppfattning och menar att spel med samma risk rimligen måste regleras på samma sätt. Vid en riskklassificering i GamGard (det verktyg Svenska Spel och många andra spelbolag i både Sverige och andra länder använder för riskklassificering av spel) är både värdeautomater och nätcasinospel så kallade röda spel (det vill säga spel med högst grad av risk) men nätcasinospelen erhåller en betydligt högre riskpoäng. Av ovan nämnda remissvar från Lunds universitet, Medicinska fakulteten i ärende Fi2020/01934/OU framgår att spelformer via nätet, framför allt nätcasino innebär, "en särskilt hög risk för problemutveckling och spelberoende". Nätcasino bedöms ha "en särställning ... i relation till spelproblem och spelberoende" av skäl som anges i remissvaret. Nätcasino uppges vara den vanligaste spelformen bland vårdsökande patienter på Region Skånes spelberoendemottagning och den överlägset vanligaste spelformen hos personer som ringer den nationella stödlinjen för spelproblem. Nätcasino uppfyller teoretiskt de egenskaper som tros maximera beroendepotentialen hos ett spel. Även förekomsten av överskuldssättning är påtagligt mycket högre om nätcasino finns med i individens spelmönster. Samtidigt konstaterar Lunds universitet att värdeautomater, även om de också har en inneboende hög beroendepotential, numera utgör en mycket liten andel av de spelformer som rapporteras av vårdsökande patienter. Lunds universitet konstaterar mot bakgrund härav att det därför är "svårt att misstänka att Vegas-automater attraherar en betydande andel av personer med spelberoende i dag" (a. a. sid 3-7). Även av Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs 2018 framgår att andelen med problemspelande är mer än tre gånger högre bland dem som spelat på spelautomater/kasino online (30%) det senaste året, jämfört med dem som spelat på landbaserade spelautomater/kasino (9%), (se www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/spelproblem/ bild 1).

Svenska Spel vill vidare peka på risken att kunder som slår i gränsen med stor sannolikhet kommer att fortsätta spela på andra spel, med samma eller högre risk för problemspelande (framför allt nätcasino). Även Lunds universitet påtalar i ovan anförda remissvar risken att en spelare som når gränsen för insättning eller förlust byter till ett annat spelbolag om en begränsning bara gäller inom ett visst spelbolag (a. a. sid 10). Utredningen hänvisar på sid 225 i betänkandet till erfarenheter från Norge. Den aktuella studien gav dock inte uteslutande svar på vad spelare gör när de slår i den av Norsk Tipping satta maxgränsen (20 000 norska kronor) utan inkluderade även vad spelare gör när de slår i en gräns de själva satt. Det bör rimligen vara en avgörande skillnad på vad en spelare gör då de når en egen satt gräns eller om de når en ofrivillig maxgräns och tvingas mot sin vilja att sluta spela. En avgörande skillnad är också att det i Sverige, till skillnad från i Norge, finns gott om lagliga alternativ för kunderna att spela på, framför allt nätcasino. Detta tillsammans med det faktum att spelarna är mindre motiverade att sluta spela vid en förutbestämd gräns än vid en gräns som de har satt själva, innebär att sannolikheten att kunderna skulle fortsätta spela motsvarande spel online är

större om det aktuella förslaget skulle införas i Sverige än vad som kan utläsas ur den norska studien. Det kan heller inte uteslutas att kunderna även skulle vända sig till illegala spelautomater. Att spelare på det sätt som Svenska Spel befarar fortsätter spela hos en annan aktör och på så sätt delar upp sitt spelande medför att varken spelaren själv eller något spelbolag kan se personens totala spelande och vid behov vidta åtgärder för att hjälpa spelaren att begränsa sitt spelande – särskilt om spelandet sker hos olicensierade spelbolag eller på illegala spelautomater.

Svenska Spel vill i sammanhanget framhålla det faktum att spel på värdeautomater redan omfattas av fler begränsningar än motsvarande spel online, till exempel begränsning av storleken på insatser (som är max 6 kr på Vegas men obegränsad på nätcasino) och vinster (max 600 kr) enligt 3 kap. 8 § spelförordningen samt att Svenska Spel enligt statens ägaranvisning ska iaktta särskild måttfullhet avseende marknadsföringen av värdeautomaterna. Införande av en permanent förlustgräns om 5 000 kronor per vecka riskerar således att medföra att spelare som slår i taket fortsätter spela motsvarande spel online som inte omfattas av dessa begränsningar.

Svenska Spel menar vidare att det strider mot såväl EUF-fördraget som regeringsformen (RF) att begränsa spel på Svenska Spels värdeautomater på det sätt utredningen föreslår. De grundläggande principerna i EUF-fördraget om fri rörlighet för tjänster kan endast inskränkas med hänsyn till exempelvis folkhälsa eller andra tvingande skäl av allmänintresse och under förutsättning att inskränkningarna är förutsebara, proportionerliga och icke diskriminerande. Den grundlagsskyddade näringsfriheten enligt RF 2 kap 17 § innebär att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och att åtgärden ska vara proportionerlig i förhållande till sitt syfte. Att införa en permanent förlustgräns om 5 000 kronor per vecka på värdeautomater men inte motsvarande insättningsgräns för nätcasino som, enligt vad som framgår ovan, är förknippade med högre risk för spelproblem kan knappast anses vara motiverat av det allmänna intresset att säkerställa ett högt konsumentskydd. Eftersom förslaget till och med skulle kunna få den motsatta effekten är åtgärden inte proportionerlig i förhållande till sitt syfte.

Utredningen ifrågasätter på sid 226 i betänkandet att näringsfriheten i RF 2 kap 17 § ska gälla för Svenska Spel i egenskap av statligt ägt bolag. Svenska Spel menar dock att den grundlagsskyddade näringsfriheten inte baseras på organisationsform eller yttersta ägandet utan att näringsfriheten gäller alla bolag oavsett ägarform. Statliga bolag är inte myndigheter utan just bolag. Att Svenska Spel är ett statligt bolag ska därför inte spela någon roll i sammanhanget.

Utredningen anför vidare på sid 226 i betänkandet att alldeles oavsett så är förslaget generellt till sin utformning och slår lika för alla aktörer som tillhandahåller värdeautomatspel även om det de facto endast träffar Svenska Spel på grund av monopolregleringen. Svenska Spel vill dock framhålla att en prövning först måste göras av om den föreslagna åtgärden alls kan bidra till att nå det allmänna mål som den syftar till och om den är proportionerlig i förhållande till sitt syfte. Om svaret är nej kan inskränkningarna aldrig vara förenliga med rätten till näringsfrihet oavsett om inskränkningarna drabbar alla aktörer lika. I denna prövning saknar det således betydelse om Svenska Spel har ensamrätt till värdeautomatspel och att inskränkningarna i teorin träffar alla aktörer lika även om den i praktiken drabbar endast Svenska Spel.

Svenska Spel vill också framhålla att staten redan, genom den ägaranvisning som lämnats till Svenska Spel, har ställt vissa krav på särskilt ansvarstagande som går utöver spelregleringen och som staten har ansett vara befogade och nödvändiga för att motivera att bland annat spel på

värdeautomater ska vara förbehållet staten. För det fall staten ser behov av ytterligare åtgärder i detta syfte bör sådana åtgärder införas i statens ägaranvisning till Svenska Spel istället för i lag.

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag att ge Spelinspektionen i uppdrag att se över modellen för licensgivning. Svenska Spel delar utredningens bedömning att dagens modell är administrativt tung för såväl Svenska Spel som Spelinspektionen. En modell som innebär att Svenska Spel ansöker om endast en licens för värdeautomatspel oavsett antalet spelplatser (istället för som idag en licens per spelplats) skulle enligt Svenska Spels uppfattning effektivisera den administrativa processen och Spelinspektionen skulle kunna flytta fokus från behandling av ansökningar till utövande av tillsyn. Som ovan nämnts innehåller Svenska Spels avtal med affärspartners högt ställda krav på såväl spelplatsen som på affärspartnerns lämplighet. En förenklad process för licensgivning skulle således bli mer effektiv utan att ge avkall på säkerhet eller spelansvar.

Kapitel 11 Andra åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens bedömning att Spelinspektionen bör fortsätta arbetet med att skapa ökad tydlighet om vad som krävs av spelbolagen vid tillämpning av omsorgsplikten. Svenska Spel delar uppfattningen att innebörden av omsorgsplikten behöver klargöras. Spelinspektionen har redan inlett arbetet genom att ta fram en vägledning rörande omsorgsplikten, vilket Svenska Spel ser som ett bra och viktigt första steg mot att klargöra omsorgsplikten och därmed minska de negativa skadeverkningarna av spel. Svenska Spel anser att arbetet skulle gynnas av att bli föremål för återkommande utvärderingar i gemensamma forum där både spelbolag och övriga intressenter såsom forskare ges möjlighet att delta. Det skulle möjliggöra för Spelinspektionen att ta del av spelbolagens och forskningens insikter om viktiga omsorgspliktsrelaterade frågor såsom riskbedömning av kunder samt vilka åtgärder som i praktiken minskar de negativa skadeverkningarna av spel.

Utredningen föreslår i kapitel 8 att Spelinspektionen ska ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för riskklassificering av olika spelformer. Svenska Spel anser att riskklassificeringen av spel också bör vara en viktig faktor i Spelinspektionens arbete med att tydliggöra omsorgsplikten för spelbolagen, så att spelbolagens åtgärder för att minska de negativa skadeverkningarna av spel sätts in mot de spel där risken att utveckla spelproblem är som störst.

För att minska skadeverkningarna av spel anser Svenska Spel även att regleringen av snabblån behöver ses över (något som dock legat utanför den aktuella utredningens uppdrag) då tillgängligheten och snabbheten att låna pengar inte sällan leder till att personer med spelproblem tar lån för att finansiera sitt spelande. Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs 2018 visar t.ex. att ju allvarigare spelproblem man har, desto mer sannolikt är det att ta snabblån (se <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-spelproblem/ekonomiska-problem/> bild 2). Enkätundersökningar hos kommunernas budget- och skuldrådgivare visar också att skulderna till följd av spel fortsatt att öka för varje år. Likaså har Kronofogdemyndigheten under de senaste åren observerat en ökad förekomst av spelrelaterade skulder i skuldsaneringsansökningar (se Statskontoret 2020:08, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3, sid 86 och Statskontoret 2021:5, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 4, sid 96 f). Att tillgången till snabblån behöver begränsas är alltså en viktig åtgärd för att minska skadeverkningarna av spel, till exempel genom att ställa krav på kreditgivarna att kontrollera en persons totala skuldsättning i realtid innan nya lån beviljas.

Kapitel 13 Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag i kapitel 13.5.1-7 och ser positivt på att Spelinspektionen ges möjlighet att genom inhämtande av uppgifter om spelets omfattning följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden.

Enligt utredningen ska syftet med den nya uppgiftsskyldigheten vara att tillgodose de behov av uppgifter som Spelinspektionen har för att följa utvecklingen på spelmarknaden. Det framgår också att uppgiftsskyldigheten kopplar till den uppgift som myndigheten har enligt förordning (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden (betänkandet sid 250 f). För det fall att de inhämtade uppgifterna från spelbolagen publiceras för statistikändamål eller för andra ändamål där det finns ett behov av aggregerad data, förutsätter Svenska Spel därför att publiceringen avgränsas till att informera om utvecklingen på spelmarknaden och att enskilda spelbolags uppgifter som kan utgöra affärshemligheter inte röjs. Vidare förutsätter Svenska Spel, på samma sätt som anges i betänkandet, att uppgiftsinlämnandet till Spelinspektionen begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet, att uppgiftslämnandet underlättas så långt som möjligt och att en begäran om uppgiftslämnande är proportionerlig (betänkandet sid 252 f).

Kapitel 14 Ökad flexibilitet i de tekniska kraven

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag att Spelinspektionen ska få meddela föreskrifter om undantag från bedömningsförfarandet i 16 kap. 3 § spellagen och i så fall föreskriva vilka andra bedömningsförfaranden som i stället ska gälla. Det är också av stor vikt att denna möjlighet att göra undantag inte begränsas till endast vissa licenshavare. I betänkandet påtalas de svårigheter som nuvarande föreskrifter (LIFS 2018:8) innebär för dem som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål (betänkandet sid 258 f). Svenska Spel vill emellertid erinra om att grundproblematiken inte bara ligger i att de allmännyttiga spelbolagen haft svårt att uppfylla de aktuella kraven eller bedömningsförfarandet. Snarare har det handlat om att samtliga spelbolag som tillhandahåller nummerspel, där anordnandet normalt sett förutsätter användning av viss utrustning (till exempel mekanisk dragningsutrustning), har utmaningar med vissa delar av regeluppfyllelsen. För Svenska Spels vidkommande gäller detta till exempel för den mekaniska dragningsutrustning (bolltombola-maskiner med tillbehör) som används vid Lotto-, Joker-, och Kenodragningarna. De nu beskrivna svårigheterna beror enligt Svenska Spels mening framförallt på att kraven samt bedömningsförfarandet tillämpas utifrån föreskrifter (LIFS 2018:8) som primärt synes vara skrivna för kontroll, provning och certifiering av spelsystem avseende verksamheter som anordnar kommersiellt onlinespel och onlinevadhållning.

Svenska Spel delar därför utredningens bedömning att det finns skäl att se över de nuvarande tekniska kraven och bedömningsförfarandet så att man kan anpassa dem till olika spelformer och den utrustning som används. Precis som utredningen skriver skulle det till exempel kunna bestå i att Spelinspektionen, i likhet med den ordning som gällde enligt lotterilagen, kontrollerar uppfyllelsen genom egen typgodkännandeprövning (se betänkandet sid 260). Svenska Spel menar därför att Spelinspektionen, i sitt arbete med översyn av föreskrifter på området, behöver fokusera på spelformer och den utrustning som används snarare än på licenskategorier.

Kapitel 15 Licensers giltighet vid prövning av förnyad licens

Svenska Spel *tillstyrker* utredningens förslag om att det ska införas en bestämmelse i spellagen som innebär att en utgången licens enligt lagen under vissa förutsättningar fortsatt ska gälla om licenshavaren har ansökt om förnyad licens. Svenska Spel delar utredningens bedömning att en bestämmelse av ifrågavarande slag behövs så att spelbolag, vid ansökan om förnyad licens, inte drabbas av hög arbetsbelastning hos Spelinspektionen.

Kapitel 16 – Anpassade regler om bonuserbudanden

Svenska Spel *ställer sig huvudsakligen bakom* utredningens förslag avseende anpassade regler om bonuserbudanden. De av utredningen angivna skälen för förslaget gäller emellertid även för Svenska Spels lotterier (nedan används begreppet lotterier för att beskriva de nummerspel och skraplotter som Svenska Spel och allmännyttan erbjuder). Svenska Spel *föreslår* därför att de anpassade reglerna om bonuserbudanden ska gälla generellt för lotterier av samma slag.

Som framgår av betänkandet är förbudet mot att erbjuda bonus vid mer än ett tillfälle en konsumentskyddande regel som särskilt syftar till att förhindra att spelare med problem lockas till spel eller fortsätter att spela. Det framgår vidare att begreppet bonus primärt förknippas med kommersiellt onlinespel eller vadhållning online och att den mediala debatten kring bonusar huvudsakligen handlat om bonuserbudanden inom dessa spelformer (betänkandet sid 272). Svenska Spels och de allmännyttiga föreningarnas lotterier är väsensskilda från de nämnda spelformerna. Svenska Spel har därför förståelse för att utredningen, bland annat mot bakgrund av de nu angivna skälen, föreslår en anpassning av bonusreglerna för de allmännyttiga lotterierna, och ser det som naturligt att anpassningen borde gälla lika för lotterier av samma slag. Att det verkligen rör sig om lotterier av samma slag framgår ännu tydligare mot bakgrund av att utredningen, som skäl för förslaget, även anger att de allmännyttiga lotterierna generellt sett tillhandahåller spel med låg risk att utveckla spelproblem då det är fråga om låga insatsmöjligheter per lott, långsamma spel och en låg vinståterbetalningsnivå (betänkandet sid 272). De nu nämnda faktorerna är nämligen beskrivande kännetecken även för Svenska Spels lotterier. Det framgår bland annat vid en jämförelse mellan Sverigelotten och Triss, vilka båda är skraplotter som kostar 25 kr respektive 30 kr och där det skrapas nio fält för att finna tre lika summor för vinst. Vinståterbetalningen är låg; vinsterna varierar mellan skraplotternas inköpspris upp till ca 1 miljon kr. Eftersom skraplotterna är helt likvärdiga rörande form, funktion och pris så blir det ur ett kundperspektiv uppenbart att det rör sig om lotterier av samma slag, vilket illustreras av bilderna nedan.



Ovan har framgått att utredningen som skäl för förslaget anger att den typ av spel som de allmännyttiga lotterierna tillhandahåller generellt sett är spel med låg risk att utveckla spelproblem. Utredningen anger vidare att Folkhälsomyndighetens senaste Swelogs-undersökning visat att den procentuella andelen med problemspelande bland de som spelat någon gång det senaste året och bland de som spelat minst varje månad inom spelsegmentet lotteri online endast uppgår till några procent (betänkandet sid 272). Det innebär att både Svenska Spels och allmännyttans lotterier generellt sett är spel med låg risk att utveckla spelproblem, varför de anpassade reglerna om bonuserbudanden borde gälla lika för lotterier av samma slag.

Det som angetts i styckena ovan blir särskilt påtagligt i ljuset av att utredningen, som förslag på åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel, även föreslagit att Spelinspektionen i samråd med Folkhälsomyndigheten ska utarbeta en modell för riskklassificering av olika spelformer. Syftet med att införa en modell för riskklassificering anges bland annat vara att ha som underlag vid exempelvis framtagande av föreskrifter om spelansvarsåtgärder eller underlag för eventuellt framtida lagstiftningsarbete (betänkandet sid 134 ff). Eftersom de allmännyttiga lotteriernas och Svenska Spels lotterier utgör samma spelformer kommer de att åsättas samma risknivå i riskklassificeringsmodellen och därför träffas av samma regler i framtida författningar där spelformer åtskiljs baserat på risknivå. De kommer inte heller träffas av de strängare krav som rimligen kommer att ställas på spel med en högre risknivå. Detta ser man redan exempel på i utredningens förslag att begränsa omfattningen av marknadsföring av vissa spelprodukter i särskilt påträngande medier (betänkandets kapitel 9.9.3).

Svenska Spel vill även, på samma sätt som de allmännyttiga lotterierna gjort i utredningen, betona att det redan i dag görs en särskiljning av olika spelformer baserat på spelens risknivå. Exempelvis innehåller 14 kap. spellagen, 11 kap. spelförordningen och Spelinspektionens föreskrifter (LIFS 2018:2) vissa bestämmelser som endast gäller för de mest riskfyllda spelen, till exempel krav på insättnings- och förlustgränser, begränsning av inloggningstid, krav på att spelare måste ges möjlighet att stänga av sig från allt spel i 24 timmar, krav på vissa meddelanden till kunderna och krav på viss rapportering till Spelinspektionen. På samma sätt gäller förordning (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 endast för de mest riskfyllda spelen. Redan i dag visar alltså spellagstiftningen på en systematik innebärande att de mest riskfyllda spelformerna träffas av strängare spelansvarskrav och att lotterier behandlas som en gemensam spelform med "sammanhållen" reglering.

Sammantaget delar Svenska Spel utredningens bedömning att beskrivningen i prop. 2017/18:22 om att bonuserbudandenas drag av att vara attraktiva och aggressiva sätt att locka till sig kunder inte överensstämmer med situationen för de allmännyttiga lotterierna (betänkandet sid 273), men detsamma gäller Svenska Spels lotterier. Med hänsyn tagen till att Svenska Spels lotterier, liksom allmännyttans lotterier, inte utgör en sådan risk ur ett konsumentsskyddsperspektiv som motiverar spellagens bonusbegränsning, anser Svenska Spel att det finns skäl att anpassa reglerna om bonuserbudanden så att de gäller lika för lotterier av samma slag, oavsett vem som tillhandahåller lotteriet.

Kapitel 17

Svenska Spel *delar utredningens bedömning* att spellagens tillämpningsområde inte bör utvidgas för att täcka in lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel och att Folkhälsomyndigheten,

Konsumentverket och andra berörda myndigheter bör, där det är lämpligt, inkludera information om lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel i kunskapshöjande insatser som rör spel om pengar och konsumentskydd.

Svenska Spel anser att ett preventivt arbete är särskilt viktigt för att motverka att barn och ungdomar tidigt kommer i kontakt med spel om pengar. För det fall det kan antas att så kallade lootlådor och andra lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel fungerar som en inkörsport till spel om pengar är det viktigt att konsumentskyddande åtgärder vidtas, att forskning fortsätter inom området för att klarlägga sambanden mellan dessa företeelser och problemspelande samt att dataspelsbranschen och relevanta myndigheter arbetar vidare med förebyggande insatser och information till barn och ungdomar samt deras vårdnadshavare. Det är vidare viktigt att i någon form klargöra hur ett relevant skydd konkret ska uppnås - genom EU-rättslig reglering, nya tillsynsmöjligheter inom ramen för svensk konsumentskyddslagstiftning eller särreglering. I brist på denna utrednings möjligheter att utreda frågan ur annat än ett spelregleringsperspektiv utgör kunskapshöjande insatser ett minimum i nuläget.

Del V Övriga frågor

Svenska Spels synpunkter på ikraftträdande och övergångsbestämmelser, konsekvenser av förslagen samt författningskommentaren framgår av respektive kapitel ovan.

Övriga synpunkter

I tillägg till de kommentarer som lämnats i detta remissvar på Spelmarknadsutredningens betänkande vill Svenska Spel påtala behovet av att ändra spellagen vad gäller möjligheten att anordna vadhållning på utfallet i ett lotteri. Enligt 8 kap. 1 § spellagen får licens ges för att tillhandahålla vadhållning med undantag för sådan vadhållning som anges i 2 §. I 2 § anges bland annat att licens inte får avse vadhållning på utfallet i ett lotteri utan medgivande från den som tillhandahåller lotteriet. Denna begränsning avser dock endast svenska licenshavare och vadhållning på utfallet i utländska lotterier är således tillåtet även utan medgivande från lotteriet. Av de skäl som framgår nedan anser Svenska Spel att spellagen bör ändras på så sätt att vadhållning på utfallet i ett lotteri över huvud taget inte ska vara tillåtet.

Vadhållning på utfallet i ett lotteri kallas också för skuggspel (detta begrepp används nedan). Spelen är utformade på ett sätt som är mycket likt de lotterier som skuggspelet avser. Exempelvis ska spelaren fylla i en "bricka" med de nummer man satsar på, spelaren ska ange vilka dragningar man vill delta i och hur många veckor man vill spela, det vill säga samma val man ska göra när man spelar på det ordinarie lotteriet. Det är svårt för konsumenten att se skillnad på en vadhållningsprodukt av detta slag och ett traditionellt lotteri. Skuggspel konkurrerar därmed i praktiken med de lotterier som är förbehållna staten (5 kap. spellagen) och spel för allmännyttiga ändamål (6 kap. spellagen). Dock har skuggspelen en fördel framför såväl statens som allmännyttans lotterier då vinståterbetalningen i statens och allmännyttans lotterier inte får överstiga 50 procent men återbetalningen på skuggspel är obegränsad. Aktörer som erbjuder skuggspel kan alltså erbjuda en i princip identisk produkt med för kunderna bättre villkor.

Skuggspel är ett växande fenomen där flera stora aktörer har sökt eller har aviserat att de avser att söka licens. Aktörer som erbjuder skuggspel idag är till exempel Lottoland, Multilotto, SpeedySpel och TheLotter. Dessa erbjuder skuggspel på lotterierna Powerball, Megamillions, Euromillions men även på ett flertal andra lotterier, till exempel tyska Lotto, norska Lotto och finska Lotto. H2 Gambling Capital har på uppdrag av Svenska Spel kartlagt förekomsten av skuggspel i Sverige 2019 (H2 Gambling Capital, 2020, Swedish Lottery Betting Market. Market review). De fann att sju företag med licens att erbjuda vadhållning på lotterier tillsammans genererade nettospelintäkter om cirka 35 miljoner kronor. De konstaterade att vadhållning på lotterier med denna omsättning ännu inte utgör ett betydande hot mot traditionella lotterier, men att det kan förändras om större företag med licens för vadhållning börjar erbjuda denna typ av spel. En internationell jämförelse visar att skuggspel är förbjudet eller strikt begränsat i Australien och Danmark.

Svenska Spel har svårt att se att förekomsten av skuggspel är förenligt med lagstiftarens uttryckliga syfte att den svenska lotterimarknaden ska vara förbehållen staten och spel för allmännyttiga ändamål (prop. 2017/18:220 sid 116). Som framgår ovan riskerar denna marknad att urholkas eftersom spelarna har svårt att förstå skillnaden mellan skuggspel och statens/allmännyttans lotterier och med stor sannolikhet uppfattar spelarna att skuggspelsbolagen erbjuder identiska produkter till bättre villkor. Svenska Spel är därför av uppfattningen att spellagen bör ändras på så sätt att licens för vadhållning över huvud taget inte ska kunna omfatta vadhållning på utfallet i ett lotteri.

AB SVENSKA SPEL

Erik Strand
Styrelsens ordförande

Patrik Hofbauer
Verkställande direktör