

Yttrande över promemorian Nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen avser förslag till förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Enligt förslaget ska den övre gränsen för insättningar vid kommersiellt online-spel få uppgå till högst 4 000 kronor per vecka. Om en spelare anger en högre insättningsgräns, ska licenshavaren få erbjuda spelaren kommersiellt online-spel tidigast 96 timmar efter en senare sänkning av insättningsgränsen. Förlustgränsen för spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino ska få uppgå till högst 4 000 kronor per vecka. Licenshavaren ska säkerställa att angivna gränser för insättningar och förluster inte kan överskridas. Om en spelare höjer en gräns eller anger en högre insättningsgräns än 10 000 kronor per månad, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

Vid kommersiellt online-spel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino, ska spelaren ange en gräns för sin inloggningstid per dag, vecka och månad. Om en spelare har flera spelkonton hos en licenshavare, ska begränsningen av inloggningstiden gälla för spelarens samtliga spelkonton hos licenshavaren. Om en spelare väljer att förkorta en inloggningstid, ska ändringen gälla omedelbart. Om spelaren i stället väljer att förlänga inloggningstiden, ska ändringen börja gälla vid nästa månadsskifte, dock tidigast efter 72 timmar. Licenshavaren ska säkerställa att angivna gränser för inloggningstider inte kan överskridas. Om en spelare höjer en gräns för inloggningstiden, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

Vid tillhandahållande av kommersiellt online-spel och spel på statliga värdeautomater på andra platser än kasino ska värdet av ett erbjudande om bonus få uppgå till högst 100 kronor.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian uppges att förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 trädde i kraft den 2 juli 2020 och upphörde att gälla den 14 november 2021. Bakgrunden till införandet av den tillfälliga spelansvarsförordningen är bland annat uppfattningen 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, bedöms innebära en risk för att konsumenterna i högre utsträckning än tidigare söker sig till särskilt riskfyllda spelformer som till exempel online-kasino. De allvarliga ekonomiska konsekvenser som förväntades följa i spåren av covid-19-pandemin, med ökad risk för arbetslöshet, sjukskrivningar och ekonomisk osäkerhet, bedömdes vidare öka risken för psykisk ohälsa, men också spelproblem.

Den tillfälliga spelansvarsförordningen innehöll bland annat skärpta regler i fråga om insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider. Vid kommersiellt online-spel enligt 7 kap. 1 § spellagen (2018:1138) fick 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, det vill säga på andra platser än en särskild lokal för kasinospel, gällde en motsvarande förlustgräns. Enligt förordningen var det även obligatoriskt för spelarna att begränsa sin inloggningstid vid kommersiellt online-spel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Vidare begränsades värdet av en bonus hos en licenshavare som tillhandahåller kommersiellt online-spel, och vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino, till högst 100 kronor.

Förordningen förlängdes vid två tillfällen innan den upphörde att gälla den 14 november 2021. Bakgrunden till förlängningarna var den fortsatt höga smittspridningen i samhället.

I konsekvensutredningen uppges att nuvarande förslag syftar till att stärka konsumentskyddet genom att begränsa spelandet på särskilt riskfyllda spelformer. Förslagen lämnas mot bakgrund av den ökade spridningen av sjukdomen covid-19. Det uppges att förslagen i allt väsentligt överensstämmer med de tidigare gällande spelansvarsåtgärderna.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen uppges att i samband med införandet av den tidigare spelansvarsförordningen bedömdes spelbranschens vidtagna åtgärder inte vara tillräckliga för att hantera de risker som spridningen av covid-19 medförde för konsumenterna. De risker som då fanns bedöms nu åter finnas. Eftersom de i promemorian föreslagna åtgärderna redan är kända för licenshavare och deras underleverantörer bedöms åtgärderna utgöra det minst ingripande alternativet samt även vara den snabbaste lösningen för att uppnå syftet i jämförelse med andra alternativa lösningar.

Det uppges att förslaget har utformats så att den som har licens för både kommersiellt online-spel och till exempel vadhållning kan undvika att omfattas av regleringen om insättningsgräns genom att välja att avstå från att tillhandahålla kommersiellt online-spel på sina webbplatser eller avstå från att tillhandahålla denna spelform till de spelare som anger en högre insättningsgräns än 4 000 kronor per vecka.

Det uppges vidare att i de fall en licenshavaren under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som licensen avser ska spelmyndigheten återkalla licensen (18 kap. 14 § första stycket 3 spellagen). Det uppges att förslagsställaren har valt att tidsbegränsa regleringen till sex månader, så att risk för att licenser återkallas eller varningar utfärdas inte ska uppstå.

Vidare uppges att enligt 11 kap. 3 § andra stycket spelförordningen gäller en höjning av insättningsgränsen tidigast efter 72 timmar. I den tidigare tillfälliga förordningen fanns det, enligt förslagsställaren, inget hinder för en spelare att tillfälligt höja insättningsgränsen, för att direkt efter en större höjning sänka gränsen till ett belopp som understeg den då aktuella insättningsgränsen. Spelaren fick då omedelbart tillgång till kommersiellt online-spel igen (Gfr Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2021 i mål nr 11518-20). För att minska risken för kringgåenden av spelansvarsåtgärderna bör det, enligt förslagsställaren, i den tillfälliga spelansvarsförordningen införas en ytterligare begränsning. Om en spelare väljer att ange en högre insättningsgräns än 4 000 kronor per vecka, bör licenshavaren få erbjuda spelaren kommersiellt online-spel tidigast 96 timmar efter en senare sänkning av insättningsgränsen. Förslagsställaren anser att med denna ytterligare tidsgräns minskar risken för kringgåenden av de bakomliggande syftena med insättningsgränsen.

Det uppges att det för närvarande är frivilligt för spelaren att begränsa sin inloggningstid vid kommersiellt online-spel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. För att i det uppkomna läget ytterligare öka skyddet för spelarna bör, enligt förslagsställaren, en tillfällig reglering införas som gör det obligatoriskt för spelaren att begränsa sin inloggningstid. Spelaren bör aktivt ta ställning till hur mycket tid han eller hon vill lägga på sitt spelande per dag, vecka eller månad. En bestämmelse med denna innebörd kommer att ställa andra krav på licenshavarna jämfört med de krav som ställs enligt 11 kap. 4 § spelförordningen. Eftersom syftet med de tillfälliga reglerna om obligatorisk begränsning av inloggningstiden är att stärka skyddet för spelarna, bör, enligt förslagsställaren, reglerna i övrigt utformas med reglerna om frivillig begränsning av inloggningstiden som förebild. Den obligatoriska begränsningen bör således gälla samtliga spelkonton som spelaren har hos licenshavaren. Om spelaren väljer att förkorta inloggningstiden ska ändringen gälla omedelbart. Om spelaren däremot vill förlänga inloggningstiden bör ändringen träda i kraft först vid nästa månadsskifte, dock tidigast efter 72 timmar.

Vidare uppges att en begränsning av bonuserbudanden endast bör omfatta sådana spelformer som anses vara särskilt riskfyllda. En begränsning bör därmed gälla om en licenshavare tillhandahåller kommersiellt online-spel eller spel på statliga värdeautomater som tillhandahålls på andra platser än ett kasino. Förslagsställarens bedömning är att begränsningen då i sådana fall bör gälla för licenshavarens samtliga spel. Förslagsställaren bedömer att ett förbud mot bonuserbudanden inte är nödvändigt, men att det däremot bör införas en kraftig begränsning av storleken på beloppen. Den tillfälliga begränsningen av erbjudanden om bonus bör därför, enligt förslagsställaren, bestämmas till högst 100 kronor.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar sina övervägande vid utformandet av förslaget och att effekterna av en utebliven reglering framgår indirekt av bakgrundsbeskrivningen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen uppges att det saknas EU-rättslig sekundärlagstiftning som specifikt reglerar spelverksamhet. Det uppges dock finnas EU-direktiv som på olika sätt påverkar sådan verksamhet. Vidare uppges att regeringen redan i samband med införandet av spelagen konstaterat att direktivet¹ om otillbörliga affärsmetoder inte utgör hinder för mer långt-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv

gående nationella begränsningar om dessa, såsom är fallet med spellagens begränsningar om bonuserbudanden, motiveras med hänsyn till skyddet av konsumenters hälsa (prop. 2017/18:220 s. 155). Vidare uppges att förslaget därutöver måste vara förenliga med reglerna om fri rörlighet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De föreslagna åtgärderna måste vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte, det vill säga inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med regleringen. Pro-memorian innehåller bland annat förslag om insättnings- och förlustgränser vid kommersiellt online-spel samt för spel på vissa värdeautomater och om skärpta bonusregler. Det uppges att enligt EU-domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaterna relativt stor frihet att utifrån sina särskilda förhållanden vid regleringen av hasardspel välja målsättningar och skyddsnivå för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (till exempel avgörandena *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, punkterna 27 och 28, *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, punkterna 39 och 40 samt *Domenico Politanö*, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40).

De föreslagna spelansvarsåtgärderna uppges syfta till att stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande med anledning av de risker som följer av spridningen av covid-19 och de smittskyddsåtgärder som har vidtagits. Förslagen bedöms därmed vara nödvändiga för att skydda människors hälsa. Förslagen uppges vidare vara utformade på ett icke-diskriminerande sätt och bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Förslagsställaren bedömer mot denna bakgrund att den föreslagna förordningen är förenlig med EU-rätten.

Regelrådet finner ingen anledning att göra en annan bedömning, varför förslagsställarens redovisning av förslaget överensstämmer med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen uppges att förslaget har tagits fram för att möta ett behov av stärkt spelarskydd till följd av spridningen av covid-19 och att det därför är angeläget att förordningen kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt måste licenshavarna, för att ha möjlighet att uppfylla de stärkta spelansvarsåtgärderna, ges tillräckligt med tid för nödvändiga förändringar av sina spelsystem. Förslagsställaren bedömer mot denna bakgrund att regleringen bör kunna träda i kraft den 7 februari 2022. Det uppges därutöver att förordningen endast ska införas om det bedöms vara nödvändigt med hänsyn till den aktuella situationen. Vid bedömningen kommer hänsyn att tas till rådande restriktioner och rekommendationer som bedöms öka risken för bland annat social isolering och ökad psykisk ohälsa, exempelvis vid hemarbete.

Vidare uppges att spelansvarsåtgärderna endast bör gälla under en begränsad tidsperiod och inte längre än nödvändigt. Förslagsställaren uppger att det är mycket svårt att bedöma hur länge smittspridningen kommer att fortsätta att påverka samhället. För att undvika risken att de stärkta spelansvarsåtgärderna upphör för tidigt i förhållande till smittskyddsåtgärderna, eller att hamna i en situation då förordningen med mycket kort framförhållning behöver förlängas, bedöms det som lämpligt i nuläget att föreslå att förordningen ska gälla till utgången av juni 2022. Skulle behovet av spelansvarsåtgärder upphöra innan dess kan

förordningen, enligt förslagsställaren, upphävas i förtid. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av behovet av särskilda informationsinsatser, men kan samtidigt konstatera att det handlar om liknande åtgärder som tidigare gällt samtidigt som pandemin som orsakat åtgärderna fortgår. Det framgår därutöver att förslagsställaren vid planeringen av ikraftträdelsedatum tagit hänsyn till berörda företags behov av tid för anpassning till regleringen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar och att den utelämnade redovisningen av behov av informationsinsatser utifrån ärendets karaktär också är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att förslaget påverkar de licenshavare som har licens för kommersiellt online-spel 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 uppges att för närvarande har cirka 70 spelbolag licens för kommersiellt online-spel och/eller vadhållning.

Regelrådet kan konstatera att redovisningen är knapphändig och att det saknas information om storleken på de berörda spelbolagen, vilket är en brist.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar, men att redovisningen utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I promemorian uppges att licenshavare ska kontakta spelare som når maxgränsen för inloggningstid eller om spelaren höjer en gräns eller anger högre insättningsgräns än 10 000 kronor per månad. Detta i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

I konsekvensutredningen uppges att licenshavare och deras underleverantörer kan behöva göra motsvarande justeringar i fråga om insättningar av spelprogramvara som gjorts under tidigare liknande tillfälliga spelansvarsåtgärder som nyligen varit ikraft. Förslagsställaren bedömer att, just med anledning av att dessa regler nyligen upphört, leder inte justeringarna till ytterligare merkostnader. Denna bedömning uppges gälla oavsett den aktuella licenshavarens eller underleverantörens storlek.

Regelrådet kan konstatera att det inte är helt tydligt vad som kan utgöra administrativa kostnader och vad som är att betrakta som andra kostnader. Regelrådet väljer dock att kommentera ovan redovisning under administrativa kostnader, då det kan handla om kostnader till följd av att upprätta, lagra och/eller överföra information, vilket är definitionen av administrativa kostnader.

När det gäller omsorgsplikten utgår Regelrådet från att detta möjligen utgör en begränsad kostnad, men anser likväl att förslagsställaren åtminstone borde ha kommenterat omfattningen av sådana kontakter och redovisat en motivering till varför kostnaden inte beräknats.

När det gäller uppgiften om att inga merkostnader uppstår till följd av justeringar för insättningar kan Regelrådet konstatera att det framgår av redovisningen att kostnader likväl uppkommer, även om de inte bedöms bli större än vid tidigare regler om liknande spelansvarsåtgärder. Regelrådet vill erinra om att förslagsställaren i tidigare konsekvensutredningar, kopplat till införandet av dessa liknande regler, vare sig uppgett uppskattningar eller beräkningar av kostnaderna. Kostnaderna för justeringarna är därmed inte kända för Regelrådet, varför en bedömning inte låter sig göras.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget om insättnings- och förlustgräns på 4 000 kronor per vecka för kommersiellt online-spel och vid spel på vissa värdeautomater innebär begränsningar i näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen på så sätt att det inskränker möjligheterna för de licenshavare som erbjuder kommersiellt online-spel samt spel på vissa värdeautomater att sälja sådant spel till konsumenterna.

Vidare uppges att de föreslagna åtgärderna syftar till att begränsa spelet på den licensierade spelmarknaden. Det uppges att det finns en viss risk för att spelandet på olicensierat spel ökar. Enligt uppgift från Spelinspektionen visar statistik att kanaliseringsgraden, det vill säga den andel av svenskars spelande som sker inom licenssystemet, under 2020 uppgick till mellan 84 och 86 procent. Det uppges att enligt preliminära siffror har kanaliseringsgraden fortsatt varit relativt stabil under 2021, vilket bedöms tyda på att någon minskning av kanaliseringen inte skedde under tiden som den tidigare tillfälliga förordningen var i kraft. Förslagsställaren bedömer mot denna bakgrund att de nya åtgärderna inte får några större eller långsiktiga konsekvenser för den svenska spelmarknaden. Det uppges också att under andra året med den nya spellagen uppskattas statens samlade intäkter för spel under 2020 ha uppgått till 7,5 miljarder kronor, vilket är betydligt högre än intäkterna under 2019. De nu aktuella förslagets påverkan på statens intäkter uppges vara för osäker för att kunna uppskattas.

Förslagsställaren uppger att då förslaget syftar till att under en begränsad tid minska efterfrågan på kommersiellt online-spel och visst statligt spel kan licenshavarnas intäkter från sådant spel antas minska tillfälligt.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgifter om hur spelbolagens omsättning har påverkats under tiden föreskrifterna om spelbegränsningarna varit ikraft jämfört med tiden före begränsningarna. Mot bakgrund av att pandemin nu pågått under två år torde, enligt Regelrådet, sådana uppgifter varit möjliga att finna. Regelrådet anser därutöver att det borde ha varit möjligt att redovisa ungefärligt antal kunder i procent vars insättningsbelopp befinner sig på nivåer som sträcker sig över de 4 000 kronorna per vecka och hur mycket pengar över gränsvärdet som denna grupp i så fall spelar för. Sådan redovisning hade kunnat öka förståelsen för förslagets påverkan på företagets intäkter.

Liksom Regelrådet påpekat i detta yttrande, vid bedömningen av storleken på berörda företag, samt i tidigare yttranden² över konsekvensutredningar till liknande föreskriftsförslag, saknas redovisning av företagets storlek och hur intäktsbortfallet påverkar de olika företagen beroende på storlek. Regelrådet anser att det borde ha funnits någon sorts analys och bedömning av hur förslaget påverkar olika företag beroende på deras förutsättningar.

² RR 2020-330 och RR 2021-108.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen uppges att det finns en risk för att de spelformer som föreslås omfattas av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna blir mindre attraktiva för spelare och att spelandet förflyttar sig till andra typer av spelformer, exempelvis vadhållning. Vidare uppges att begränsa spelet på den licensierade spelmarknaden kan medföra risk för att spelandet på olicensierat spel ökar. Effekterna i detta avseende uppges dock vara så pass osäkra att de inte kan bedömas. Samtidigt uppges att kanaliseringsgraden, fortsatt har varit relativt stabil under 2021, vilket bedöms tyda på att någon minskning av kanaliseringen inte skedde under tiden som den tidigare tillfälliga förordningen var i kraft.

Vidare uppges att förslaget kan komma att påverka förhållandet mellan aktörer på den konkurrensutsatta delen av den svenska spelmarknaden. Exempelvis blir licenshavare som tillhandahåller kommersiellt online-spel föremål för begränsningar, medan spelföretag med licens för enbart andra spelformer, till exempel vadhållning, inte blir det. Det uppges att syftet med förslagen dock framför allt är att minska de särskilda risker som kommersiellt online-spel medför och att en viss tidsbegränsad påverkan på konkurrensen därför får anses vara godtagbar i förhållande till syftet med förslagen.

Regelrådet kan konstatera att det finns viss redovisning av konkurrensförhållandena för berörda företag, vilket är positivt. Liksom Regelrådet redan påtalat saknas likväl redovisning av företagets storlek, liksom en analys och bedömning av hur effekterna påverkar företagen beroende på deras olika storlek och förutsättningar samt av hur detta i sin tur påverkar konkurrensen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen uppges att förslaget inte bedöms påverka företagen i andra avseenden än de som redan redovisats.

Regelrådet finner ingen anledning att göra en annan bedömning varför förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas redovisning av dessa förhållanden.

Regelrådet kan konstatera att det varken i konsekvensutredningen eller i promemorian i övrigt finns redovisning av de berörda företagens storlek eller resonemang om det funnits anledning att ta särskild hänsyn till små företag vid utformningen av förslaget. Regelrådet kan därför inte göra en bedömning av om det har funnits anledning att ta sådan hänsyn.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att redovisningen i konsekvensutredningen är godtagbar på flera punkter, men också att den uppvisar flera brister och att dessa brister dessutom funnits i

tidigare konsekvensutredningar som Regelrådet yttrat³ sig över. Bristerna rör företagens storlek, förslaget påverkan på företagets administrativa och andra kostnader samt på deras verksamhet, liksom konkurrenspåverkan och huruvida det funnits anledning eller inte att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

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 12 januari 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Annika LeBlanc.

³ RR 2020-330 och RR 2021-108.



Claes Norberg
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande