

Stockholm den 5 juni 2020

Yttrande till Promemoria Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19

Cherry Casino Ltd/ComeOn Group har genom remiss beretts tillfälle att avge yttrande över det reviderade förslaget till tillfälliga spelansvarsåtgärder i syfte att stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande.

Undertecknad har tidigare inkommit med remissvar på promemorian Stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, daterad 20 april 2020 (Bilaga 1) samt på statssekreterare Alejandro Firpos anmodan inkommit med Förslag på åtgärder med anledning av Covid-19 (Bilaga 2).

ComeOn Group ("Koncernen") är en internationell onlinespelsoperatör som opererar ett stort antal varumärken på ett flertal olika marknader. Koncernen har licenser i bland annat Sverige, Danmark, Tyskland (Schleswig-Holstein) och på Malta. I Sverige tillhandahåller Koncernen ett flertal varumärken med svensk spellicens både för vadhållning och kommersiellt onlinespel, dessa varumärken inkluderar Snabbare, ComeOn, Hajper, Casinostugan och Mobilautomaten. Koncernen är en av de största privata aktörerna på den svenska spelmarknaden och sysselsätter drygt 500 medarbetare, varav ett hundratal arbetar i Sverige.

1. Sammanfattning av synpunkter

Koncernen har inte ändrat sin inställning i något avseende och vidhåller de synpunkterna och ställningstagandena som kommunicerats i det första remissvaret. Detta remissvar ska ses som ett komplement till det första remissvaret och förslag på åtgärder (Bilaga 1 och 2).

Det kan konstateras att det i den reviderade promemorian fortsatt för Finansdepartementet inte varit möjligt att påvisa varken ett ökat spelande eller ett ökat problemspelande under coronakrisen, vilket

angetts vara grund för behovet av de föreslagna åtgärderna. Den reviderade promemorian anger också uttryckligen att syftet med regleringen är att minska efterfrågan på nätcasino. Därmed skulle operatörer som endast eller till större del erbjuder vadhållningsspel, däribland statskontrollerade ATG och Svenska Spel gynnas. Vilket skulle vara konkurrensnedvridande. Då de föreslagna åtgärderna inte heller ökar konsumentskyddet ställer sig Koncernen frågande till regeringens egentliga motiv och anser att regeringen överutnyttjar det bemyndigande spellagen medger.

Koncernen avstyrker förslaget i sin helhet och en sammanfattning av Koncernens kompletterande synpunkter återföljs nedan.

1) Artikel 1 första tilläggsprotokollet Europakonventionen är tillämpligt på förslaget

De i Promemorian föreslagna regleringarna utgör ett ingrepp i äganderätten avseende de spelföretag som under licens tillhandahåller onlinecasino på den svenska spelmarknaden. Spelföretag som innehar licens att tillhandahålla onlinecasino har anpassat sin verksamhet efter de villkor som anges i spellagen och de licensvillkor som gäller för sådant tillhandahållande. Baserat på spellagens bestämmelser och licensvillkoren har spelföretagen en legitim förväntan som skyddas av artikel 1 i TP 1 till EKMR. Promemorian innehåller inte någon juridiskt korrekt och tillräckligt djupgående analys av hur äganderättsskyddet i EKMR påverkas av de föreslagna åtgärderna. Detta utvecklas närmare i avsnitt 7.

2) Förslaget är inte förenligt med de tillåtna begränsningarna enligt Europakonventionen

Förslaget måste svara upp mot ett samhällsbehov som åtgärdas genom införandet av begränsningarna. Finns inte detta samband (statistiskt och vetenskapligt) går det inte att avgöra, och säkerställa, att syftet med förslagen verkligen uppnås. Det är vidare inte utrett om det finns mindre ingripande åtgärder för att uppfylla syftena. Det går också att starkt ifrågasätta om förslaget är proportionerligt.

3) Det kan ifrågasättas om förslaget är förenligt med EU-rätten

Skyddet för äganderätten i EU-rätten motsvarar till stora delar det i EKMR, och det kan särskilt nämnas att även immateriell egendom är skyddad. I de avseenden EU-rätten motsvarar bestämmelserna i EKMR gäller Europadomstolens praxis på motsvarande vis. Alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF anses som inskränkningar. Inskränkningar i rätterna kräver att inskränkningen är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse, att den är ägnad att säkerställa att de eftersträfvade målen uppnås och dessutom är proportionerlig. En adekvat

utredning och analys av detta har inte skett i någon av promemoriorna varvid det inte på ett korrekt sätt kan utredas om förslaget är förenligt med EU-rätten.

4) Det kan ifrågasättas om förslaget är förenligt med svensk grundlag

Europakonventionen har en särställning i svensk rätt och tas upp i Regeringsformen (RF). Detta innebär dels att konventionen gäller såsom lag och att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med EKMR. Skyddsreglernas i EKMR avseende äganderätten tillämplighet har genom Europadomstolens uttolkning av EKMR utvidgats till att också omfatta lös egendom, och ska tolkas i ljuset av konventionens bestämmelser. En förutsättning för att det ska vara tillåtet att göra inskränkningar i äganderätten är att det föreligger ett angeläget allmänt intresse, att inskränkningen mitigeras av åtgärden samt att den enskilde tillförsäkras fullständig ersättning för förlusten som inskränkningen innebär vilket inte föreslås ske i nu aktuellt förslag. Koncernen menar att förslaget, såsom det presenterats, inte är förenligt med svensk grundlag.

5) Den faktiska situationen på spelmarknaden

Omsättningen på onlinespel på den svenska spelmarknaden har minskat sedan coronakrisen började. Omsättning månad för månad är lägre såväl som omsättningen jämfört med samma period föregående år. Statistik från beroendeorganisationer visar också med tydlighet att problemspelet i Sverige är substantiellt lägre än innan coronakrisen vilket utvecklas i avsnitt 2. Den problemformulering (att konsumenter är i behov av stärkt skydd avseende vissa (påstått) särskilt riskfyllda spel) som uppges är inte bevisad med stöd av någon statistik eller fakta och de föreslagna förändringarna är inte underbyggda av någon empirisk, statistisk eller vetenskaplig forskning som bevisar eller ens kan indikera deras effekt. Snarare poängterar flera remissinstanser (Spelinspektionen, Karolinska Institutet) i den första remissomgången att åtgärderna har i bästa fall marginell effekt och att det måste vägas mot andra mål, såsom bättre åtgärder för att skydda problemspelare och kanalisering. Det är anmärkningsvärt att Finansdepartementet inte tagit hänsyn till den kritik som presenterats i tidigare remissvar.

2. Den faktiska situationen på den svenska spelmarknaden

I den första promemorian Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 hänvisar Finansdepartementet till att statistik från Skatteverket och Spelinspektionen visar att de större utlandsbaserade spelbolagen har haft en stark tillväxt i mars jämfört med föregående månad. Som undertecknad framhöll i föregående remissvar (Bilaga 1), är detta påstående inte korrekt.

Indikationerna som Spelinspektionen skickat till Finansdepartementet innehöll ett omsättningsestimât från ett litet antal tillfrågade spelbolag, vars omsättning står för mindre än fem procent av den totala omsättningen på spelmarknaden. Spelinspektionen hade också särskilt lyft fram att indikationen om en eventuell omsättningsökningen skulle tolkas med försiktighet. Ingen statistik från Skatteverket stödjer heller detta påstående. Det är också anmärkningsvärt att Spelinspektionen ånyo påtalar i sitt remissvar att inga slutsatser kan dras om ökat spelande.

Det är olyckligt att uttryck i en promemoria inte är balanserat avvägt då sådan missvisande information i sin tur läggs till grund för ett antal remissinstansers svar på promemorian. Koncernen har noterat att till exempel Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten tillsammans med flertalet andra remissinstanser baserat sina remissvar på den i promemorian redovisade informationen. Om denna information är bristfällig och överdriven, innebär detta i sin tur att remissvaren blir felaktiga.

I promemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 framgår istället att det finns *indikationer* som visar på att spelandet på onlinekasinon för närvarande ökar. Någon referens till vad dessa indikationer består i saknas dock helt i promemorian. Detta trots att Finansdepartementet har begärt in, och tagit del av de senast inrapporterade omsättningsciffrorna från Skatteverket, Spelinspektionens delrapport publicerad den 19 maj¹ samt Uppdaterad statistik från Stödlinjen 11-25 maj 2020².

I Delårsrapporten från Spelinspektionen konstateras att oron för ökat onlinekasinospel saknar grund. Omsättningen för onlinespel och vadhållning under första kvartalet är 6% lägre än samma period föregående år. Omsättningen för mars 2020 är 5,9% lägre än mars föregående år och för april är omsättningen 5,4% lägre än april 2019. En tjänsteman från Spelinspektionen har uttalat sig offentligt och konstaterat att de (Spelinspektionen) utifrån sina siffror inte kan se någon ökning av nätkasinospelandet. Spelinspektionen nämner inte i sin första delrapport att ATGs omsättning på hästsport ökade med 37% från mars till april 2020 och att ATGs inrapporterade omsättning i april 2020 är den högsta sedan det svenska licenssystemet trädde ikraft den 1 januari 2019. Det ska dock noteras att det av delrapporten framgår att Spelberoendegruppen konstaterar att konsumenter uppger att de flyttat över sitt spelande till vadhållning på hästar.

Stödlinjen har löpande rapporterat in sin statistik under de senaste månaderna. Den senaste statistiken tillgänglig är från den 24 februari 2020 fram till den 24 maj 2020. Rådgivningskontakterna hos Stödlinjen via telefon, chatt och e-post har varit lägre än samma period föregående år. Under 2020

¹ Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922OU)

² Mejl från Stödlinjen skickat till Regeringskansliet, Länsstyrelsen, Spelinspektionen och KI den 27 maj; Uppdaterad statistik från Stödlinjen 11-25 maj.

skedde 423 kontakter med Stödlinjen, samma period 2019 skedde totalt 646 kontakter. Hjälpökande som kontaktar Stödlinjen har med andra ord minskat med motsvarande 34,5% under coronapandemin. Vidare registrerar Stödlinjen vilket typ av spel den kontaktsökande upplevt som problematiskt ifall detta uppges. För onlinekasino var detta 45 personer under 2019 (45% av totalt) och 41 personer under 2020 (48% av totalt), för perioden har alltså antalet som uppgett onlinekasino som orsak till deras spelproblem ökat med 3% under perioden. Under samma period har andelen personer som uppger vadhållning på hästar som anledning till problemspelet ökat med 33%. Användandet av Stödlinjens självtest där spelare kan testa sina egna spelvanor konstateras vara i princip samma som innan coronakrisen och medianpoängen på Problem Gambling Severity Index är 9 poäng (gränsen för problemspelande går vid 8 poäng) och är även den samma som innan coronakrisen. Stödlinjen avslutar sin rapport med att konstatera att de inte kan se någon skillnad i nivån av problemspel under coronakrisen jämfört med innan.

Skatteverket presenterade i slutet av maj den inrapporterade omsättningen för samtliga spelbolag med svensk licens fram till sista april 2020. Den totala omsättningen på den svenska spelmarknaden är nästa 5% lägre i april jämfört med genomsnittet för kvartal ett 2020. Det statligt kontrollerade bolaget ATG som i praktiken har monopol på vadhållning på hästsport i Sverige redovisade, som ovan nämnts, en omsättningsökning om 37% mellan mars och april, omsättningen för april var vidare den högsta bolaget har rapporterat in sen den svenska spelregleringen trädde ikraft den 1 januari 2019. Av de nio största privata aktörerna på marknaden hade fyra av dem en bättre omsättning än föregående månad i april medan fem aktörer hade en mindre omsättning i april jämfört med mars. Den totala omsättningen på hela marknaden i april är också 2% längre än april 2019.

Koncernen påtalade redan i sitt föregående remissvar att även om omständigheterna varit så att det skett en omsättningsökning på onlinespel innebär detta inte i sig att det föreligger ett allmänt intresse att införa begränsningen. Det skulle vara naturligt om större isolering och förändrade beteendevanor hos allmänheten hade inneburit en förändring av konsumentmönster och en ökad omsättning för onlinespelsbolagen. Detta i sig skulle inte innebära att det skulle föreligga ett allmänt intresse av att begränsa denna ökning. Dock föreligger inte en sådan omsättningsökning, eller en ökning av antalet kunder, som idag väljer att spela online istället för att ägna sig åt andra aktiviteter.

3. Den svenska spelregleringen

Den svenska spelregleringen trädde ikraft den 1 januari 2019. I förarbetena föreslogs att det skulle vara obligatoriskt för spelaren att sätta gränser för hur stora insättningar denne vill göra per dag, vecka och månad. Spelaren skulle själv bestämma hur mycket han eller hon ska kunna sätta in på sitt spelkonto hos licenshavaren för att på så vis minska risken för att spela för mer än vad spelaren tänkt från början.

Vidare förslags att spelaren skulle erbjudas att sätta en tidsgräns för sin inloggningstid. Spelaren skulle själv bestämma hur mycket tid denne vill lägga ner på sitt spelande för att på så vis kunna minska risken för att spela mer än vad denne tänkt sig från början.³ Regeringen delade utredningens bedömning i denna del. Bland annat framhölls i propositionen att spelaren skulle kunna sätta gränser för hur stor insättning denna ville göra per dag, vecka och månad, och på så vis minskar spelaren risken för att spela mer än vad som var tänkt från början. Vidare framhölls att spelaren bör få möjlighet att sätta tidsgränser för sitt spelande och det bedömdes inte finnas tillräckliga skäl att föreslå några generella, obligatoriska tidsgränser.⁴

Koncernen är av uppfattningen att både utredningen, riksdagen och regeringen analyserat ovanstående och gjort ett väl avvägt beslut då den nuvarande lagstiftningen beslutats. Det har i nu aktuell promemoria inte presenterats några omständigheter som ger vid handen att det finns ett behov av att revidera denna avvägning. Av den forskning som finns på spelansvarsområdet framgår att de mest verkningsfulla metoderna och spelansvarsverktygen är de som är frivilliga och individanpassade, något som undertecknad framfört i sitt föregående remissvar (Bilaga 1). Koncernen har också, på anmodan av statssekreterare Alejandro Firpo, inkommit med förslag på alternativa åtgärder som på ett mer effektivt sätt skulle förstärka konsumentskyddet på den svenska spelmarknaden (Bilaga 2).

Avseende bonusbestämmelsen finns det redan idag en materiell inskränkning i spelbolagens möjlighet att erbjuda och lämna bonus till konsumenterna, vilket i sin tur kraftigt minskat kanaliseringen till den licensierade marknaden och resulterat i att många konsumenter redan idag väljer att istället spela hos de internationella operatörer som inte anslutit sig till licenssystemet. Regeringen framhåller i sin proposition att syftet med bonusregleringen är motiverat av hänsyn till konsumenternas hälsa samt att bonuserbudanden använts för att locka spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthålla spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det skulle vara väl avvägt att spelbolagen endast fick lämna bonus till kunderna vid det första tillfället då spelaren spelar på något av licenshavarnas spel.⁵

I nu aktuell promemoria föreslås, i tillägg till den befintliga regleringen vilken i sig redan är en kraftig inskränkning, att bonus för onlinecasinospel dessutom ska begränsas till 100 kronor. På vilket sätt denna bonusbegränsning ska öka konsumentskyddet under coronakrisen framgår inte av förslaget. Finansdepartementet har inte heller tagit med bonusbegränsningen som en del i sin konsekvensanalys

³ SOU 2017:30 En omreglerad spelmarknad, s. 624

⁴ Prop. 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad s. 132

⁵ Prop. 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad s. 155.

av förslaget, detta trots att bonusbegränsningen med största sannolikhet kommer leda till en ytterligare minskning av kanaliseringen till den licenserade marknaden.

Av Prop. 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad framgår att flera remissinstanser, däribland Lagrådet, varit kritiska till delar av utformningen av spellagen såsom en ramlag med i vissa fall svepande formuleringar och ett stort mandat delegerat till regeringen och tillståndsmyndigheten. Regeringen stipulerar i propositionen *”Att lagen utformats som en ramlag behöver inte stå i strid med behovet av förutsägbara och tydliga regler som marknaden kan utgå ifrån och förhålla sig till under en längre tid”*. Vidare stipuleras på samma sida att *”Om de bemyndiganden som regeringen ges i lagen endast används vid behov och i enlighet med lagens syften, samt med beaktande av spelföretagens intresse av stabila förutsättningar, bör dock även de senare aktörernas behov kunna tillgodoses”*.⁶

Det faktum att regeringen bemyndigats med ett stort utrymme att instifta kompletterande regleringar till spellagen innebär inte att marknaden inte är i behov av förutsägbara och tydliga regler som bolagen kan utgå ifrån och förhålla sig till under längre tid. Det nu aktuella förslaget omkullkastar de förväntningarna bolagen haft och investerat på marknaden i enlighet med. Vidare framgår det att regeringens bemyndigande endast ska användas vid behov och i enlighet med lagens syfte.

Finansdepartementet har inte i någon av sina promemorior kunnat påvisa att något sådant behov föreligger i dagsläget, utan endast att vissa indikationer tyder på att ett sådant behov kan komma att uppstå i framtiden. Om det i sin tur kan konstateras att det föreligger ett behov om inskränkning ska en sådan inskränkning ske mot bakgrund av spellagens syfte, samt med beaktande av spelföretagens intresse av stabila förutsättningar. Det nu aktuella förslaget står i strid med spellagens syfte, dels mot bakgrund av att det kommer att försvaga licenshavarnas möjlighet att uppfylla omsorgsplikten (se Bilaga 1) vilket i sin tur kommer att försvaga konsumentskyddet, men också för att det kommer leda till en kraftigt minskad kanalisering. En minskad kanalisering innebär också i sig ett urholkat konsumentskydd då de kunderna som spelar utanför det licensierade systemet inte åtnjuter samma skyddsmekanismer som de kunderna som spelar inom licenssystemet. I en nyligen publicerad rapport av analysfirman Copenhagen Economics estimerar att kanalisering för onlinecasino kommer gå ner från dagens cirka 75% till 52-63% om de föreslagna begränsningarna träder ikraft. Utöver detta förefaller det som att spelföretagens intresse av stabila förutsättningar inte vägts in som en del i bedömningen.

4. Förbudet att begränsa näringsfriheten samt skyddet för egendom enligt regeringsformen

⁶ Prop. 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad s. 85.

Av 2 kap. 17 § regeringsformen följer att begränsningar i rätten att driva näring får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen. I fall det finns ett angeläget allmänt intresse som behöver skyddas måste det dock utredas om begränsningen av näringsfriheten står i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller om samma resultat kan uppnås med mindre ingripande åtgärder, vilket är ett krav för att en begränsning av näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen ska vara tillåten.

I den första promemorian uppmärksammades att förslaget om insättnings- och förlustgränser innebär begränsningar i näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen på så sätt att det inskränker licenshavarnas möjligheter att sälja spel till konsumenterna. Förslaget bedöms ändå godtagbart eftersom det syftar till att skydda folkhälsan, som är ett angeläget allmänt intresse.⁷ Det faktum att Finansdepartementet drar den slutsatsen är dock inte tillräcklig för att inskränkningen ska vara godtagbar enligt RF. De har också en skyldighet att utreda huruvida samma resultat kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder, något som inte skett. Finansdepartementet har inte heller kunnat påvisa på vilket sätt de menar att förslagen skulle öka konsumentskyddet. Undertecknad har, som tidigare nämnts, inkommit med förslag som bättre skulle uppnå syftet med regleringen och som skulle vara en mindre ingripande åtgärd (Bilaga 2). Dessa förslag har dock inte beaktats, detta trots att det är det allmänna som har bevisbördan för att ingripandet är proportionerligt och att det inte finns mindre ingripande åtgärder att tillgå för att uppnå samma syfte.

2 kap 15 § RF reglerar egendomsskyddet som en grundläggande rättighet. En inskränkning i egendomsskyddet måste, i likhet med en inskränkning i näringsfriheten, ske i enlighet med ett angeläget allmänt intresse. Vidare ska också en enskild tillförsäkras fullständig ersättning för förlusten som inskränkningen innebär. Om dessa rekvisit inte är uppfyllda genom den reglering som tillämpas får regleringen inte tillämpas i en lagprövningssituation (11 kap 14 § RF). Om ett förslag inte tillgodoser dessa krav (dvs. angeläget allmänt intresse samt att den enskilde tillförsäkras fullständig ersättning för förlusten) uppfyller förslaget inte grundlagens krav och bör därför omarbetas eller inte genomföras alls. Detta inkluderar också rådighetsinskränkningar över egendomen som under vissa angivna premisser också är ersättningsgilla för den enskilda. Det ska noteras att äganderätten i regeringsformen inte formellt är tillämpliga på det nu aktuella förslaget.

Dock fastslår 2 kap. 19 § RF ett förbud för lag eller annan föreskrift att meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Skyddet för egendom enligt 2 kap. 15 § RF ska tolkas i ljuset av Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 1 som utvidgar egendomsgreppet till att

⁷ Promemoria Fi2020/01934/OU - Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19, s. 8

också omfatta lös egendom samt i det här specifika fallet närmare bestämt juridiska personers legitima förväntningar.

Enligt rättspraxis kan en egendom i konventionens mening uppstå genom att en juridisk person har ett intresse eller rätt av ekonomisk karaktär som denne har en legitim förväntan om att effektivt kunna realisera. I det här fallet att kunna tillhandahålla kommersiellt onlinespel i enlighet med det regelverk som trädde ikraft den 1 januari 2019. Det är utifrån dessa förutsättningar som licenshavarna har gjort betydande investeringar och vars avkastning kommer påverkas negativt om förslaget genomförs. Denna legitima förväntan – som alltså utgör en egendom – begränsas genom förslaget och kan därmed anses vara grundlagsstridigt. Detta utvecklas närmare i avsnitt 7 nedan.

5. Notifiering till den europeiska kommissionen

Den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser som innebär en avsevärd begränsning i möjligheten för licenshavarna att erbjuda onlinecasino i Sverige. Syftet med regleringen har uppgetts vara folkhälsan och även om så skulle vara fallet måste det också påvisas att inskränkningarna varit proportionerliga. Det har gjorts väsentliga förändringar av det ursprungliga förslaget på så sätt att det numera endast omfattar onlinecasino, trots att någon förändring av konsumenternas spelvanor för onlinecasino inte kunnat påvisas, medan omsättningen på spelprodukter som nu exkluderats från förslaget markant ökat sedan februari 2020. Förslaget kommer innebära en kraftigt snedvriden konkurrens på spelmarknaden till förmån för framförallt de statligt kontrollerade bolagen ATG och Svenska Spel samt vissa privata spelföretag vars primära produkt är vadhållning på ett sätt som inte det ursprungliga förslaget gjorde. Ändringen mellan det ursprungliga förslaget och det reviderade förslaget är en väsentlig förändring av förordningens tillämpningsområde vilket i sin tur leder till en kraftigt snedvriden konkurrens. Mot den bakgrunden delar inte undertecknad Kammarkollegiets bedömning av att en ny anmälan inte kommer behöva göras till kommissionen.⁸

6. Förslagets förenlighet med EU-rätten

Alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF anses som inskränkningar i etableringsfriheten och/eller friheten att tillhandahålla tjänster. Om förslaget genomförs kommer det onekligen vara mindre attraktivt att tillhandahålla kommersiellt onlinespel i Sverige.

Förslaget saknar en analys om en sådan inskränkning av friheten för licenshavarna att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet (vilket även måste omfatta en prövning om eventuella inskränkningar i utövandet av de rättigheter och friheter som föreskrivs i artiklarna 15–17 i stadgan om de

⁸ Mejl från Kammarkollegium till Regeringskansliet daterat den 25 maj 2020.

grundläggande rättigheter, bland annat näringsfrihet) ändå kan godtas. Det kräver att regleringen är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse, att den är ägnad att säkerställa att de eftersträlvade målen uppnås och dessutom är proportionerlig.

Licenshavarnas ovannämnda rättigheter kan alltså endast inskränkas under förutsättningen att inskränkningen är proportionerlig i förhållande till de mål som åtgärderna i förslaget är ägnade åt att uppfylla. Proportionalitetsbedömning ska göras i tre steg. För det första ska en bedömning göras om åtgärderna är lämpliga och ändamålsenliga. För det andra ska bedömas om åtgärden är nödvändig för att uppnå syftet eller om det finns andra mindre ingripande alternativ. För det tredje får inte de negativa effekterna av åtgärderna vara oproportionerligt i relation till syftet med desamma.

Vid bedömningen av det första steget bör noteras att de (få) skäl som anförs om varför de föreslagna åtgärderna kommer främja folkhälsan inte vilar på någon vetenskaplig grund och/eller tillförlitliga data, utan dess effektivitet att uppnå de satta målen bygger på svepande antaganden om effekten av begränsningen. Koncernen har i sitt första remissvar (Bilaga 1) förklarat varför de föreslagna åtgärderna inte är ändamålsenliga eller grundande i vetenskaplig evidens, och till och med riskerar att vara kontraproduktiva genom att bidra till ett försämrat konsumentskydd och en minskad kanaliseringsgrad vilket också är skadligt för konsumenterna. Uppgifter som styrks av bland andra Spelinspektionen och Karolinska Institutet i remissvar till den första promemorian.

Vad gäller det andra steget i bedömningen saknar utredningen helt en analys om det finns mindre ingripande åtgärder, trots att flera sådana förefaller vara mer effektiva, eller åtminstone lika ändamålsenliga (Bilaga 2). Det saknas även motiveringar till nivåerna för de föreslagna insättningsgränserna, tidsgränserna och maximala bonusbeloppen om 100 kronor. Även förordningens giltighetstid fram till utgången av 2020 framstår som oproportionerligt lång, då ett mindre ingripande alternativ hade varit att begränsa förordningens giltighetstid och istället förlänga den vid behov.

Vad gäller det tredje steget har Koncernen i sitt tidigare remissvar förklarat att förslagets själva samhällsproblem om att spelande på onlinecasino ökar till följd av covid-19 saknar belägg, detta har också ytterligare förtydligats i detta remissvar. Behovet av en omfattande regelskärpning av ett regelverk som nyss trätt ikraft kan därför ifrågasättas. Särskilt i ljuset av att Regeringen väljer att enbart reglera onlinecasino och inte vadhållningsspel eller övriga licensformer i det reviderade förslaget. Promemorian föreslår vidare att bolag med spellicenser både för vadhållning och kommersiellt onlinecasino ska pausa sina onlinecasino och därmed undgå att omfattas av bestämmelserna i den tillfälliga förordningen. Att därigenom helt i praktiken undanta ATG och Svenska Spel (under förutsättning att dessa frivilligt avstår från att erbjuda onlinecasino vilket inte är deras primära produkt under tidsperioden) kan inte tolkas som något annat än diskriminerande.

7. Förslagets förenlighet med Europakonventionen

Skyddet för äganderätten återfinns i artikel 1 första tilläggsprotokollet i Europakonventionen (EKMR).⁹ Artikeln skyddar både fysiska och juridiska personer samt ingrepp i äganderätten avseende all slags egendom. All slags egendom skyddas mot berövande samt mot nyttjanderegleringar (så kallade rådighetsbegränsningar). Enligt Europadomstolens fastslagna praxis inkluderas både materiell och immateriell egendom, dessa inkluderar varumärkesrättigheter, goodwill och legitima förväntningar.¹⁰

Det står därmed klart att egendomsbegreppet i EKMR har en vidsträckt innebörd och omfattar även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövandet av näringsverksamhet. Det är den enskildes så kallade legitima förväntningar som avgör huruvida en viss rätt med ekonomiskt värde omfattas av skyddet. Egendomsbegreppet är vidare autonomt i förhållande både till konventionsrätten och begreppets innebörd i nationell rätt.

7.1. Legitima förväntningar

Ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövandet av näringsverksamhet omfattas av äganderätten¹¹. Legitima förväntningar skyddas som en egen egendomskategori under artikeln. En legitim förväntning kan härledas från lag, rättspraxis, sedvänjor eller avtal enligt etablerad domstolspraxis. Under förutsättning att legitim förväntan vilar på etablerade, väldefinierade och tillämpliga rättsregler och en förändring av regler medför ett ingrepp är egendomsskyddets regler i EKMR tillämpliga. Den ekonomiska rätten kan röra sig om ett värde, en omsättningsmöjlighet eller kapitalisering. Det ska vidare röra sig om en reell legitim förväntan om att få bruka en ekonomisk rätt. I avgörandet *Centro Europa 7 S.r.l och Di Stefano mot Italien* 2012 konstaterade europadomstolen att klagande hade haft en legitim förväntan på att kunna bedriva sin verksamhet i enlighet med de villkor som angavs i det tillstånd som utfärdats.¹²

Den 1 januari 2019 trädde den svenska spellagen och spelförordningen ikraft. Ett stort antal aktörer på den svenska marknaden har efter ikraftträdandet analyserat spellagen samt tillhörande spelförordning och föreskrifter utfärdade av regeringen och Spelinspektionen och ansökt om spellicens samt gjort stora investeringar på marknaden på grundval av dessa regleringar. Det är dessa beslutade regleringar och villkor som branschens aktörer idag förhåller sig till och som i sig utgör en ekonomisk

⁹ *Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.*

¹⁰ Se t ex *Anheuser-Busch v. Portugal*, judgement of 11 January 2007 para. 72

¹¹ *Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic*, judgement of 10 July 2001, para. 69.

¹² *Centro Europa 7 S.r.l och Di Stefano mot Italien*, judgement of 7 June 2012.

rätt som grundar sig på en legitim förväntan och därmed skyddas av äganderättsregleringen i EKMR. De företag som idag bedriver onlinecasino på den svenska marknaden har anpassat sina ekonomiska verksamheter efter dessa villkor och att få bedriva sina verksamheter i enlighet med gällande och etablerad lagstiftning. Företagens förväntan grundar sig på etablerade rättsregler vilka inneburit att det allmänna ingått avtal med företagen och att företagen därigenom fått legitima förväntningar. Europadomstolen uttalade i N.K.M mot Ungern, 2013;¹³

“The justification for the protection of legitimate expectations originating in a statutory undertaking is that the law should protect the trust that has been reposed in the undertaking made by legislation. For the Court, good government depends upon trust between the governed and the governor”.

7.2. Begränsning av rättigheten

För att artikeln ska vara tillämplig krävs, utöver att det finns en skyddsvärd egendom, att någon form av begränsning av rättigheten föreligger i juridisk mening. En sådan begränsning kan till exempel vara olika regleringar av egendomen som drabbar värdet av egendomen negativt. Principen om legitima förväntningar kan aktualiseras då ett företag har anpassat sin ekonomiska verksamhet, det vill säga gjort investeringar i en marknad på grundval av etablerad lag. När förutsättningarna för investeringarna sedan förändras genom lag eller förordning omkullkastar den förväntningen vilket kan innebära stora förluster av ett ekonomiskt värde för ett företag.

Det nu aktuella förslaget innebär att kontrollen av ett företags lösa egendom (dess ekonomiska värde) ytterligare regleras, att det instiftas en nyttjandebegränsning. För de spelföretag som tillhandahåller produktvertikalen onlinecasino, och har spellicens utfärdad för att tillhandahålla densamma innebär förslaget bland annat att företagets ekonomiska planering omkullkastas samt att företagets möjlighet att effektivt utnyttja sin ekonomiska rätt i enlighet med etablerade regler begränsas. Detta innebär i sin tur att marknaden för dessa företag radikalt förändras och det ekonomiska värdet i företaget påverkas.

En rådighetsinskränkning över lös egendom som omfattas av skyddet under artikel 1 första tilläggsprotokollet EKMR kräver att inskränkningen är konventionsenlig.

7.3. Är begränsningen konventionsenlig?

För att ett ingrepp i äganderätten ska vara konventionsenligt krävs att det föreligger (1) att det sker med stöd av lag (2) ett allmänt intresse, och (3) att ingreppet är proportionerligt. Den första frågan,

¹³ N.K.M mot Ungern, 2013, para. 35.

det vill säga huruvida ingreppet sker med stöd av lag, kommer inte att behandlas närmare i detta yttrande.

7.3.1. Föreligger det ett allmänt intresse?

I frågan om allmänt intresse ges staten en vid bedömningsram och i praktiken är det endast grundlösa beslut som underkänns. Finansdepartementet framhåller i promemorian Ett stärkt Spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19 att *”ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället, innebär att konsumenterna i högre utsträckning tidigare söker sig till särskilt riskfyllda spelformer som t ex onlinecasino.”*¹⁴ Inget empiriskt eller statistiskt underlag för denna slutsats presenteras i förslaget. Skälet härför är att någon sådan statistik som bekräftar regeringens slutsats och som pekar på att konsumenterna de facto i större utsträckning söker sig till onlinecasino efter spridningen av sjukdomen Covid-19 inte existerar. Tvärtom visar statistiken från Skatteverket inte någon sådan höjning över huvud taget och Spelinspektionen framhåller själva i sin rapport att statistiken de har tillgång till är ytterst begränsad och att det inte går att belägga att en ökning av spel på onlinecasino faktiskt har skett (se avsnitt 2). I den andra promemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19 motiveras förslaget på en insättningsbegränsning av att det finns indikationer på att det kommersiella onlinespelet för närvarande ökar och att många av de spel som erbjuds online anses vara särskilt riskfyllda. Några belägg för detta påstående läggs dock inte fram.

Det ska även tilläggas att ett stärkt skydd för konsumenterna i och för sig kan utgöra ett sådant allmänt intresse som kan berättiga inskränkningar i egendomsrätten. Det förutsätter dock att det kan styrkas att ett samhällsbehov (problem) att vidta åtgärder föreligger och att de föreslagna åtgärderna löser det aktuella problemet. Det påstådda samhällsbehovet utgörs enligt förslaget av att konsumenterna inte i tillräcklig grad skyddas mot (vad som påstås vara) särskilt riskfyllda spel och de föreslagna åtgärderna utgörs av införande av förlust- och insättningsgränser, tidsgränser samt begränsning av bonusar.

Även om Koncernen har en positiv inställning till att tillsammans med tillsynsmyndigheter och lagstiftare tillse att konsumenterna garanteras skydd måste krävas att robust statistiskt och vetenskapligt framtaget underlag kan presenteras som styrker de antaganden som utgör grunden för slutsatser avseende samhällsbehovet och de förändringar som träffar aktörerna i branschen. Undertecknads uppfattning är att inget som styrker detta påstådda samhällsbehov eller dess samband med de

¹⁴ Promemoria Fi2020/01934/OU - Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19, sid. 6.

föreslagna åtgärderna presenterats i någon av de två promemoriorna och kan därmed inte anses föreligga i det aktuella fallet.¹⁵

7.3.2. Är begränsningen proportionerlig?

Om det skulle finnas ett (legitimt) allmänt intresse som kan motivera införandet av de föreslagna begränsningarna krävs att inskränkningen är nödvändig och i sig proportionerlig.

Proportionalitetsprincipen, som inte uttrycks direkt i artikeln utan har utvecklats genom Europadomstolens praxis. Enligt Europadomstolens praxis krävs att proportionalitetsprincipen måste beaktas uttryckligen för att konventionsenligheten ska kunna anses till fullo utredda. Undertecknad noterar att frågan om proportionalitet endast mycket kortfattat behandlas i den första promemorian och inte över huvud taget nämns i den andra, reviderade, promemorian. Därmed kan inte kravet om att uttryckligen beakta proportionaliteten i de föreslagna åtgärderna om att införa restriktioner avseende spel samt att införa särskilt stränga restriktioner riktade specifikt mot spelföretag som erbjuder onlinecasino.

Syftet med att beakta proportionalitetskravet är att utreda huruvida syftena med regleringen, vilket i den reviderade promemorian är att skydda konsumenterna från den särskilt riskfyllda spelformen onlinespel, uppnås med den föreslagna regleringen. Ett första steg i denna prövning bör vara att redogöra för på vilket sätt de föreslagna begränsningarna kommer att skydda spelare. Det framgår dock inte av förslaget och det förs inte något djupare resonemang avseende frågan. Förslaget har blivit starkt kritiserat av flera remissinstanser, däribland Koncernen, för att förslagen snarare kommer att innebära minskat konsumentskydd för kunderna i spelbranschen, detta då förslaget kommer att resultera i att kunderna i ännu högre utsträckning än tidigare flyttar mellan spelbolag, både inom och utanför den licensierade marknaden. Det finns inte, och presenteras inte heller, någon forskning eller empirisk evidens som stödjer slutsatsen att effekten av de föreslagna åtgärderna. Den forskning som finns på området ansvarsfullt spelande visar tvärtom snarare på det motsatta (för en mer utförlig förklaring i denna del hänvisar jag till Cherry casino Sweden Ltd/ComeOn Groups första remissvar).

Vidare måste det utredas huruvida det finns mindre ingripande metoder för att uppnå syftet med regleringen. Denna fråga varken behandlas eller besvaras i någon av promemoriorna. Det erinras i denna del att det är det allmänna som har bevisbördan avseende huruvida mindre ingripande alternativa metoder finns att tillgå för att uppnå samma resultat och i och med total avsaknad av resonemang i denna fråga kan kravet knappats anses uppfyllt.

¹⁵ Promemoria Fi2020/02404/OU - Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, sid. 7 ff.

Det är också värt att notera att undertecknad efter förfrågan inkommit med förslag om alternativa åtgärder som i enlighet med aktuell forskning skulle ha bättre effekt samt vara mindre ingripande (se Bilaga 2). Dessa förslag har inte kommenterats eller behandlats i någon av promemoriorna.

8. Avslutande kommentar

Koncernen har i sitt föregående remissvar redogjort för varför de föreslagna begränsningarna inte kommer få önskad effekt utan snarare det motsatta genom att urholka konsumentskyddet samt minska licenshavarnas möjlighet att uppfylla omsorgsplikten, en skyldighet som följer av spellagen. De föreslagna åtgärderna kommer inte att vara verkningfulla eller få önskad effekt då resultatet kommer att leda till en större rörlighet för konsumenterna mellan spelbolagen samt till den olicensierade marknaden.

Det allmänna intresse som förslaget har till syfte att åtgärda finns inte, eller går åtminstone inte att påvisa. Detta trots att Finansdepartementet ansträngt sig till det yttersta för att finna stöd för att ett allmänt intresse faktiskt skulle föreligga. All statistik som finns att tillgå visar på det motsatta.

I den reviderade promemorian återfinns två ytterst märkliga skrivelser. För det första skriver Finansdepartementet att förslaget syftar till att under en tid minska efterfrågan på kommersiellt onlinespel. För det andra rekommenderas licenshavare att frivilligt avstå från att erbjuda produkten onlinecasino för att på så sätt undvika att omfattas av begränsningarna som förordningen medför. Koncernen ifrågasätter varför regeringen vill minska efterfrågan på en produkt som för bara ett och ett halvt år sedan reglerades som en del i spellagen och som därmed legitimerades av staten. Detta framförallt eftersom det inte skett någon ökning av vare sig omsättningen eller problemspelet kopplat till produkten under coronakrisen. Om förslaget skulle gå igenom skulle det innebära en snedvriden konkurrens som effektivt gynnar framförallt de statliga bolagen och det kan knappast anses vara ett allmänt intresse.

Det är både anmärkningsvärt och olyckligt att frågorna om förslagets förenlighet med regeringsformen, EKMR och EU-rätten inte belysts i promemoriorna, eller åtminstone inte belysts i tillräcklig stor utsträckning, särskilt eftersom det är uppenbart att licenshavarnas rättigheter och friheter kommer att begränsas i olika avseenden utan ekonomisk kompensation. Om begränsningarna vid en framtida skadeståndstalan anses som oproportionerliga kan licenshavarna dock ha rätt till ersättning, vilket riskerar att medföra stora kostnader för det allmänna.

Förslaget som helhet förefaller snarare vara ett politiskt slag i luften än en faktisk vilja att förbättra konsumentskyddet på den svenska licensmarknaden, framförallt under rådande omständigheter. Det finns dock, som ovanstående yttrande visat på, juridiska skyddsmekanismer vars avsikt är att sätta

gränser för hur mycket som kan justeras och begränsas, utan att förenligheten med gällande svensk och internationell rätt kan ifrågasättas.

För de fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget överväger Koncernen att väcka talan i domstol samt begära skadestånd.

Ebba Ahlgren,

Head of Legal ComeOn Group och styrelseledamot i Snabbare Ltd, Hajper Ltd, ComeOn Sweden Ltd, MOA Gaming Sweden Ltd, Casinostugan Ltd och Cherry Casino Sweden Ltd (remissinstans).

Bilaga 1

Till Finansdepartementet

Stockholm den 7 maj 2020

Yttrande på Promemoria Fi2020/01934/OU - Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19

Cherry Casino Ltd/ComeOn Group har genom remiss den 24 april 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över Förslaget till tillfälliga spelansvarsåtgärder i syfte att stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande.

Bakgrund av Cherry Casino Ltd/ComeOn Group

ComeOn Group ("Koncernen") är en internationell onlinespeloperatör som opererar ett stort antal varumärken på ett flertal olika marknader. Koncernen har licenser i bland annat Sverige, Danmark, Tyskland (Schleswig-Holstein) och på Malta. I Sverige opererar Koncernen ett flertal varumärken med svensk spellicens både för vadhållning och kommersiellt onlinespel, dessa varumärken inkluderar Snabbare, ComeOn, Hajper, Casinostugan, Mobilautomaten, Cherry Casino och Svea Casino. Koncernen är en av de största privata aktörerna på den svenska spelmarknaden och sysselsätter drygt 500 medarbetare, varav ett hundratal arbetar i Sverige.

Sammanfattning av synpunkter

Koncernen har i huvudsak tre synpunkter. För det första avstyrker Koncernen införandet av ytterligare restriktioner och en insättningsbegränsning om 5000 kr per vecka.

För det andra önskar Koncernen avstyrka förslaget enligt 5 § samt väcka frågan om skrivningen i 5 § 3

st. 2 m., i vart fall, bör revideras så att samma tidsperiod skall gälla för en ändring av en tidsgräns som vid ändring av insättningsgräns i enlighet med spellagen, det vill säga att om en spelare väljer att förlänga inloggningstiden ska ändringen börja gälla tidigast efter 72 timmar.

För det tredje avstyrker Koncernen förslaget att ett bonuserbjudande får uppgå till högst 100 kr. Ett klarläggande av hur denna summa fastställts har vidare betydelse för skrivningens syfte.

Införandet av ytterligare restriktioner och begränsningar för spelkonto och konsumenter

Restriktioner och begränsningar som införs behöver utgå från fakta och noggranna konsekvensanalyser för att få önskad effekt. Det finns en viss begränsning i den forskning som finns att tillgå på spelansvarsområdet i dagsläget. Av den forskning som gjorts på området finns det dock tydliga indikationer på vilka åtgärder som är effektiva respektive ineffektiva för att uppnå önskat resultat. Robert J Williams på University of Lethbridge har genomfört en studie vars slutsats är att påtvingade maxgränser inte har någon effekt på problemspelares beteendemönster¹⁶. Det finns dock ett flertal studier som visar att frivilliga insättningsgränser, frivilliga avstängningar samt proaktiva personliga meddelanden är de verktyg som har en effekt på spelares beteendemönster¹⁷. Inom beteendepsykologi råder det konsensus om att motivation för förändring kommer från individen och inte från påtvingade verktyg för att uppnå önskad effekt. Långsiktig beteendeförändring uppnås genom etablerade psykologiska principer så som informerade val ("Informed Choice")¹⁸, förändringsmodellering ("Stages of change modelling")¹⁹ och genom motiverande samtal²⁰. Dessa teorier används idag inom hela den svenska spelbranschen, för att ta fram användbara verktyg för kunder kopplade till ansvarsfullt spelande samt i kommunikationen med kunder, för att uppfylla omsorgsplikten i spellagen.

Promemorian hänvisar till statistik från Skatteverket och Spelinspektionen, och det påstås att onlinekasinon har haft en stark tillväxt under mars 2020 jämfört med föregående månad. Koncernen ifrågasätter starkt den slutsatsen. Av Spelinspektionens statistik framgår att myndigheten inte har uppgifter om spel per spelform. Vidare framgår endast att 13 stycken bolag med licens för onlinespel, och inte onlinespel och vadhållning, tillfrågats om sin omsättning för februari och mars månad 2020. Således uppgår totalt de tillfrågade bolagens omsättning till mindre än 5 % av den totala omsättningen

¹⁶ <http://142.66.3.39/bitstream/handle/10133/3121/2012-PREVENTION-OPGRC.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

¹⁷ <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/16066359.2016.1245294>

¹⁸ Blaszczynski, A., Ladouceur, R., Nower, L., & Shaffer, H.J. (2008). Informed Choice and Gambling: Principles for Consumer Protection. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 2(1), 103-118.

¹⁹ Prochaska, J. O., & DiClemente, C. C. (1982). Transtheoretical therapy: Toward a more integrative model of change. *Psychotherapy: Theory, Research & Practice*, 19(3), 276-288.

²⁰ Rollnick S., & Miller, W.R. (1995). What is motivational interviewing? *Behavioural and Cognitive Psychotherapy*, 23, 325-334.

för de bolag som har licenser för onlinespel och/eller vadhållning. Av uppgifterna framgår att de tillfrågade bolagen sett en omsättningsökning mellan månaderna februari och mars motsvarande 21%. Spelinspektionen framhåller dock särskilt i dokumentet att statistiken ska tolkas med försiktighet.²¹ Att bolagen kommer uppvisa en högre tillväxt i omsättningen mellan februari och mars är naturligt och har en förklaring. Mars innehåller fler dagar än februari och senare nämnda månad hade endast en helgdag efter lön. Det finns alltså ingen tillförlitlig statistik som visar att det faktiska spelandet på onlinespel i Sverige har ökat som ett resultat av spridningen av coronaviruset eller av de restriktioner som införts i samhället.

Koncernen har vidare noterat att Promemorian hänvisar till restriktioner som införts i andra europeiska länder till följd av spridningen av coronaviruset. Det är dock viktigt att notera att de länder som infört ytterligare restriktioner för spel också infört kraftiga restriktioner i samhället i övrigt. Lettland har till exempel infört restriktioner om att sammankomster utanför hemmet med mer än två personer ej är tillåtna samt att det krävs ett säkerhetsavstånd om minst två meter. Spanien och Belgien har infört karantänsregler som innebär att personer bara under speciella omständigheter, så som för att införskaffa mat och medicin, får röra sig utomhus, samt i begränsad omfattning för daglig motion. Sammanfattningsvis är de införda restriktionerna i dessa länder inte jämförbara med begränsningarna som införts i Sverige, och utfallet av de vidtagna åtgärderna gentemot spelbranschen har inte heller kunnat konstateras ha någon effekt.

Spelinspektionen är den myndighet som bland annat har till uppgift att utföra tillsyn över de bolag som har licens att tillhandahålla spel i Sverige. Spelinspektionen har sedan spellagen trädde ikraft den 1 januari 2019 utfärdat ett stort antal beslut gentemot bolag med licens att få bedriva spelverksamhet. Det är dock viktigt att poängtera att inget av dessa beslut har utfärdats till följd av brister i bolagens skyldighet att uppfylla omsorgsplikten. Det saknas därmed grund att anta att bolagen på den reglerade marknaden brister i dess skyldighet att uppfylla omsorgsplikten gentemot sina kunder. Koncernen ställer sig därmed frågande till påståendet om att de åtgärder som branschen vidtagit inte är tillräckliga och att ytterligare insatser därmed är nödvändiga.

Koncernen välkomnar det uppdrag Spelinspektionen erhållit om att redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att stänga ute olicensierat spel samt vilka effekter dessa åtgärder haft och vilka ytterligare verktyg myndigheten erfordrar för att hindra olicensierat onlinespel från att riktas mot den svenska marknaden. Att stänga ute olicensierat spel är av central betydelse för att säkerställa

²¹ Nyckelindikationer kvartal 1_200417

konsumentskyddet och säkerheten i spelen för de svenska konsumenterna, framförallt under rådande omständigheter.

3.1 Insättnings- och förlustgränserna får uppgå till högst 5 000 kronor per vecka samt skyldighet att kontakta spelare (3 § och 6 §)

En grundläggande förutsättning för Bolagens möjlighet att upprätthålla omsorgsplikten är att operatörerna har möjlighet att följa varje individuell kunds mönster och spelbeteende. Detta inkluderar kunders insättningar och uttag från spelarkonton, summa på insatser och vilka spelprodukter kunderna normalt nyttjar hos operatören samt kundernas normala spelfrekvens och inloggningstid. Desto mer information systemet har om respektive kund, desto lättare är det att upptäcka förändringar i spelbeteenden hos kunden samt vidta nödvändiga åtgärder. En förutsättning för att systemet ska fungera är långsiktiga kundrelationer. Ju mer rörliga kunderna blir mellan olika operatörer, desto svårare är det för varje enskild operatör att uppfylla omsorgsplikten då informationen om respektive kund minskar. Det är en utmaning som branschen redan idag står inför och som kommer öka ytterligare då den föreslagna förordningen träder i kraft eftersom kunder tvingas flytta mellan olika operatörer när de uppnått sin veckogräns.

Därtill tar förslaget inte hänsyn till kunders individuella ekonomiska situation. Förslaget tar inte heller hänsyn till skillnaden mellan en insättningsgräns och en förlustgräns. Således har insättningsgränsen om 5000 kronor i veckan i praktiken inget att göra med hur mycket kunderna faktiskt har råd att förlora, då insättningsgränserna inte tar eventuella uttag i beaktande. Detta påverkar framförallt de operatörer som bedriver så kallade "pay and play" varumärken då dessa fungerar annorlunda i jämförelse med traditionella onlinekasinos spelkonton. När kunder spelar "pay and play" görs transaktionerna direkt till och från kunders bankkonto. Det anses vara en av de säkraste metoderna då transaktionen sker via en betalningsmetod och till ett av kundens bankkonton via BankID. En tvingande insättningsbegränsning skulle omöjliggöra denna affärsmodell till förmån för de mer traditionella onlinekasinon. Dessa är i sin tur inte lika säkra ur ett konsumentperspektiv då kunder kan registrera ett flertal bankkonton och kreditkort för insättningar och uttag. Således är "pay and play" varumärken det säkraste alternativet för kunden både ur ett konsumentperspektiv och från ett penningtvättperspektiv.

Förslaget innebär dessutom att omfattande teknisk utveckling och kvalitetskontroll behöver etableras på väldigt kort tid, vilket måste anses vara oskäligt betungade för bolagen då förslaget i praktiken inte kommer öka konsumentskyddet av de skäl som framförts ovan.

Koncernen föreslår att Förordningen istället utökar licenshavarnas skyldighet i enlighet med omsorgsplikten och i enlighet med den forskning som är vedertagen och genom den metod som faktiskt motverkar spelproblematik.

Bolaget har inga synpunkter gällande förslaget i 6 § om att kunderna ska kontaktas varje gång de höjer en insättningsgräns eller anger en högre insättningsgräns än 10 000 kronor per månad i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

3.2 Samtliga spelare ska begränsa sin inloggningstid (5 §)

Utöver de synpunkter som framförts ovan avseende att alla typer av restriktioner är hämmande för kanaliseringmålet samt att det saknas evidens för att restriktionen kommer att ha någon faktisk påverkan på kunders beteendemönster har Koncernen inga synpunkter i sak på att kunderna ska ange en frivillig övre tidsgräns för sin inloggningstid per dag, vecka och månad.

Dock innebär förslaget stora tekniska utmaningar då det är en funktion som måste utvecklas och implementeras i licenshavarens tekniska infrastruktur samt därefter kvalitetssäkras. Funktionaliteten kommer att behöva utvecklas från grunden, alternativt utvecklas från den befintliga funktionen för frivillig tidsgräns som ska finnas kopplade till kundernas konto idag. Koncernen vill understryka att det är oerhört kort tid förslaget från beslut om att anta förordningen till att funktionaliteten ska vara helt implementerad och kvalitetssäkrad i de tekniska plattformarna. Då viss teknisk utveckling även måste kvalitetssäkras av externa ackrediterade organ kommer det inte att kunna genomföras på den korta tidsperiod som nu är föreslagen. Normalt sett kräver en sådan teknisk utveckling cirka sex månader i anspråk för att kunna säkerställa kvalitet och driftssäkerhet.

En tillkommande synpunkt är att den författningstekniska utformningen avseende spelare som väljer att förlänga inloggningstiden skulle dra nytta av en språklig översyn samt ytterligare analys. Av 5 § 3 st. 2 m. framgår att om en spelare väljer att förlänga inloggningstiden, ska ändringen börja gälla vid nästa månadsskifte, dock tidigast efter 72 timmar. Förslaget innebär därmed ännu en teknisk utmaning för bolagen då det i praktiken innebär att verktyget ska utvecklas för att förlängningen ska börja gälla vid nästa månadsskifte. Således måste bolagen tekniskt upprätta en regel som måste skriva över huvudregeln de sista tre dagarna varje månad, då 72-timmarsreglen istället ska tillämpas. Att, utöver föreslagna förändringar som ska ske på ytterst kort tid, påtvinga bolagen att utveckla och implementera även denna förändring är förutom tekniskt utmanande både oproportionerligt samt oskäligt. Koncernen föreslår istället att samma tidsperiod ska gälla för en ändring av tidsgräns som vid ändring av insättningsgräns i enlighet med spellagen, det vill säga att om en spelare väljer att förlänga inloggningstiden ska ändringen börja gälla tidigast efter 72 timmar.

3.3 Ett bonuserbudande får uppgå till högst 100 kronor

De bonusrestriktioner som finns i dagsläget är redan utmanande för spelbranschen och är oturligt nog en stor konkurrensfördel för de bolag som valt att verka utanför den reglerade marknaden. Det saknas underlag för vilka effekter förslaget kommer att ha då de kunder som är i riskzonen för eller redan har utvecklat en spelproblematik normalt sett inte är nyregistrerade kunder, och därmed inte får tillgång till licenshavarens bonuserbudande. Det saknas redan idag evidensbaserad forskning som stödjer att den nuvarande regleringen i spellagen avseende att bonus endast får erbjudas vid en kunds första speltillfälle har haft någon mätbar påverkan på problemspelares beteendemönster.

Vad som kunnat konstateras på den svenska marknaden efter att Spellagen trätt i kraft är att kunderna är mer rörliga mellan de olika bolagen då licenshavare endast får ge en bonus. Det resulterar i att det är svårare att följa var kunds spelbeteende och samla information om denna. Vilket innebär att licenshavarnas spelansvarsverktyg inte kan fungera som avsett. Följaktligen hämmar förslaget bolagens möjlighet att uppfylla omsorgsplikten och gör därmed spelarna mer sårbara.

Att kunderna blir mer flyttbara mellan bolagen, både till de reglerade och de oreglerade, försvårar också bolagens möjlighet att motverka penningtvätt. En förutsättning för att kunna bedriva ett aktivt arbete mot penningtvätt är att bolagen kan samla så mycket information som möjligt om dess kunder och dess transaktionsmönster. Att mot den bakgrunden införa ytterligare bonusrestriktioner framstår som ytterst oproportionerligt.

Giltighetstid

Utan närmare analys föreslår Regeringen att giltighetstiden skall vara till utgången av 2020. Med anledning av den näringsverksamhetsbegränsning som föreslås för spelindustrin och som reglerna därmed innebär anser Koncernen att sådan begränsning skall limiteras i dess giltighetstid, i yttersta mån, särskilt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Avslutande kommentarer

Koncernen är av uppfattningen att förslaget ej kommer att få önskad effekt. Dessutom krävs det stora och omfattande tekniska implementeringar för att få de föreslagna verktygen integrerade i spelplattformerna samt kvalitetssäkrade. Detta är nästintill omöjligt att genomföra inom den aktuella tidsfristen. I sammanhanget bör det även noteras att det inte finns några belegg för att ifrågasvarande förordning är erforderlig, särskilt då forskningen inte påvisar att sådana eller liknande åtgärder är verkningsfulla och ifrågasätter avslutningsvis syftet med Förslaget.

Ebba Ahlgren,

Head of Legal ComeOn Group

Bilaga 2



Till: Statssekreterare
Alejandro Firpo
Socialdepartementet

Stockholm den 20 maj 2020

Förslag på åtgärder med anledning av Covid-19

ComeOn Group ("ComeOn") inkom den 7 maj 2020 med ett remissvar till Finansdepartementet avseende Promemoria Fi2020/01934/OU – Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen Covid-19. ComeOn avstyrkte däri förslaget på en tillfällig spelförordning i sin helhet och grunderna för avstyrkan av föreslagna åtgärder kvarstår. ComeOn konstaterar också att spelmarknadens utveckling under april och början av maj är densamma som tidigare. ComeOn har inte sett en ökning av spelande eller av spelproblematik hos sina kunder.

ComeOn anser att förslaget är svårt att motivera ur ett konsumentskyddsperspektiv. Särskilt mot bakgrund av att syftet med regleringen ska vara att tillfälligt stärka skyddet för spelare och motverka förekomsten av spelproblematik.

Efter möte med statssekreterare Alejandro Firpo den 19 maj 2020 önskar ComeOn inkomma med nedanstående förslag på alternativa åtgärder med anledningen av spridningen av sjukdomen Covid-19.

1. Informationsinsatser riktad mot allmänheten

ComeOn har noterat att Spelinspektionen i sin första delrapport²² föreslagit informationsinsatser för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel via

²² Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 1 enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU) publicerad den 18 maj 2020.

Spelpaus.se. Undertecknad vill framhålla att det centrala självstängningsregistret är ett väldigt viktigt verktyg för konsumenter med spelproblematik.

ComeOn anser dock att en riktad informationskampanj till allmänheten avseende endast Spelpaus.se inte kommer att få avsedd effekt utan föreslår istället en bredare informationskampanj, motsvarande IQ-initiativet som finns för alkoholkonsumtion. Syftet med en sådan informationsinsats bör vara att tillhandahålla faktabaserad information avseende spelbranschen. En sådan informationskampanj skulle kunna inkludera information om konsumentskydd, presentation av olika verktyg för ansvarsfullt spelande såsom självtest, tips och stöd, länkar till olika hjälporganisationer samt nyheter och aktuell forskning inom området.

2. Samverkan mellan marknadens aktörer

Samverkan mellan marknadens olika aktörer under rådande omständigheter är av central betydelse för att kunna följa och analysera utvecklingen på spelmarknaden. ComeOn är av uppfattningen att ett samverkansorgan skyndsamt bör etableras mellan relevanta myndigheter, lagstiftare och näringslivets aktörer för att dessa gemensamt och på nära håll ska kunna följa spelmarknadens utveckling samt diskutera nödvändiga åtgärder som kanske kan komma att behövas.

ComeOn, liksom flertalet andra licenshavare på marknaden, delar gärna konsoliderade och anonymiserade uppgifter och spelardata från licensbolagens spelansvarsmjukvara. Genom att konsolidera och analysera dessa uppgifter kommer trender på spelmarknaden kopplat till spelproblematik snabbt kunna identifieras genom att exempelvis analysera om interaktioner och informationsmeddelande ökar i förhållande till antalet aktiva kunder samt om antal kunder med en förhöjd riskprofil ökar.

Genom att jämföra denna information från bolagens spelansvarsverktyg samt dess olika rutiner och processer för att uppfylla omsorgsplikten skulle det också vara möjligt att etablera vilka spelansvarsverktyg och vilken typ av kundkommunikation som får efterfrågad effekt hos kunder som är i riskzonen till att utveckla en spelproblematik, alternativt redan har en konstaterad spelproblematik.

ComeOn har observerat att Spelinspektionen i sin första delrapport menar att myndigheten behöver en lagstadgad skyldighet för licenshavare att lämna ut uppgifter till Spelinspektionen avseende utvecklingen på spelmarknaden för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Spelinspektionen menar att om detta inte sker kan de analyser, åtgärder och prioriteringar som genomförs även riskera att bli bristfälliga. Att endast analysera spelmarknadens omsättning etablerar inte en korrekt skildring avseende antalet problemspelare, alternativt kunder som riskerar att hamna i en spelproblematik och om dessa ökar. En eventuell ökning av omsättning på spelmarknaden måste även sättas i proportion till ändrade vanor hos allmänheten och i förhållande till en begränsning av andra aktiviteter och inte endast utifrån ett isoleringsperspektiv. Med andra ord innebär inte en omsättningsökning per automatik att antalet kunder med spelproblematik ökar.

3. Utökad omsorgsplikt och frivilliga verktyg

Spelinspektionen har inte utfärdat några anmärkningar eller varningar mot licensierade bolag för brister i bolagens omsorgspliktsarbete. Detta indikerar att bolagen har ett välfungerande omsorgspliktsarbete samt efterlever dess skyldigheter. ComeOn vill påpeka att många aktörer på den svenska spelmarknaden redan har infört ytterligare kontroller i sina tekniska system med anledning av rådande situation i samhället.

Istället för att, såsom i nuvarande förslag, påtvinga verktyg på individuella kunder föreslår ComeOn att ett större ansvar läggs på licenshavarna att utveckla och erbjuda en variation av verktyg som kunder kan individanpassa efter dess specifika behov för att motverka en spelproblematik. Utöver de obligatoriska spelansvarsverktygen erbjuder redan ett flertal bolag även andra typer av spelansvarsverktyg till sina kunder.

Den forskning som återfinns på området ansvarsfullt spelande indikerar tydligt att frivilliga spelansvarsverktyg i kombination med individanpassade informationsinsatser är de åtgärder som leder till att kunder fattar välinformerade beslut och därmed i förlängningen uppnår en långsiktig beteendeförändring. Under rådande omständigheter rekommenderar ComeOn att omsorgsplikten utökas och/eller tydliggörs på så sätt att licenshavarnas skyldighet att individanpassa sina informationsinsatser och varningsmeddelande utefter kunders individuella beteendemönster för att uppmuntra kunderna att använda de verktygen som är mest relevanta för dem samt se över sitt utbud av spelansvarsverktyg.

4. Åtgärder för att säkerställa en långsiktigt hållbar spelmarknad

Att svenska konsumenter spelar på den svensk-licensierade marknaden är grunden för ett sunt konsumentskydd och en hållbar spelmarknad. För att säkerställa detta måste licenshavare beredas möjlighet att erbjuda en konkurrenskraftig produkt med bibehållet konsumentskydd. ComeOn är därför av uppfattningen att det erfordras en översyn över nuvarande lagstiftning, särskilt avseende licenshavares begränsning och möjlighet att endast lämna en välkomstbonus till dess kunder.

En förutsättning för att licenshavarnas spelansvarsmjukvara ska fungera effektivt och ändamålsenligt är att kunder är lojala vilket därmed möjliggör och innebär att systemet kan samla tillräcklig och essentiell information om varje kund och därmed vidta korrekta och nödvändigt åtgärder för de kunder som behöver det.

Bolag utan svensk licens som riktar sig mot den svenska spelmarknaden eller som accepterar svenska kunder har idag mycket större möjligheter att erbjuda kunderna en bra kundupplevelse och ett mer konkurrenskraftigt erbjudande än vad svenska licenshavare har möjlighet att göra.

Vidare måste utländska aktörer utan svensk licens mer effektivt hindras tillträde till de svenska konsumenterna. Spelinspektionen arbetar aktivt med detta men ytterligare åtgärder behövs. En förutsättning för utländska operatörer att kunna erbjuda sin produkt till svenska konsumenter är att även leverantörerna är villiga att acceptera dessa. Genom att införa ett licenssystem också för leverantörer kan dessa hindras att erbjuda sina produkter till olicensierade operatörer som accepterar svenska konsumenter.

Kunskapen hos allmänheten borde avslutningsvis förstärkas om det svenska licenssystemet som helhet och riskerna med att spela hos operatörer som saknar svensk licens.

Ebba Ahlgren

Head of Legal, ComeOn Group