

Promemoria

Nya spelansvarsåtgärder med anledning av
spridningen av sjukdomen covid-19

Januari 2022

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag till tillfälliga spelansvarsåtgärder i syfte att stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande. Förslagen lämnas mot bakgrund av den ökade spridningen av sjukdomen covid-19. I allt väsentligt överensstämmer förslagen med de tidigare gällande spelansvarsåtgärderna.

De tillfälliga spelansvarsåtgärderna innebär skärpta regler i fråga om insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider. Vid kommersiellt onlinespel föreslås att den övre gränsen för insättningar får uppgå till högst 4 000 kronor per vecka. Vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino föreslås en motsvarande förlustgräns gälla. Det ska även vara obligatoriskt för spelarna att begränsa sin inloggningstid vid kommersiellt onlinespel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Vidare föreslås att värdet av en bonus hos en licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel, och vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino, ska begränsas till högst 100 kronor.

Regleringen om de tillfälliga spelansvarsåtgärderna föreslås träda i kraft den 7 februari 2022 och gälla till utgången av juni 2022. Åtgärderna kommer dock endast att 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 bl.a. social isolering och ökad psykisk ohälsa, exempelvis vid hemarbete.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19	4
2	Den tidigare förordningen med tillfälliga spelansvarsåtgärder	6
3	Behov av nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19	7
4	Tillfälliga spelansvarsåtgärder	9
4.1	Tak för insättnings- och förlustgränser för kommersiellt onlinespel och spel på vissa värdeautomater	9
4.2	En obligatorisk begränsning av inloggningstiden.....	12
4.3	Bonusbegränsningar för kommersiellt onlinespel och spel på vissa värdeautomater	13
4.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	14
5	Konsekvenser	15
5.1	Konsekvenser för den svenska spelmarknaden	15
5.2	Konsekvenser för spelarna, deras anhöriga och för jämställdheten mellan män och kvinnor	15
5.3	Konsekvenser för licenshavarna, deras underleverantörer och företagen i övrigt	16
5.4	Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt.....	17
5.5	Förenlighet med EU-rätten	18

1 Förslag till förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 § Denna förordning innehåller tillfälliga bestämmelser om insättnings- och förlustgränser, inloggningstid, omsorgsplikt och bonuserbudanden enligt spellagen (2018:1138). Bestämmelserna syftar till att stärka spelarskyddet med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Bestämmelserna kompletterar 5–8 kap. och 14 kap. spellagen samt 3–6 kap. och 11 kap. spelförordningen (2018:1475).

2 § De uttryck och benämningar som används i denna förordning har samma betydelse som i spellagen (2018:1138).

3 § Vid kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen (2018:1138) får den övre gränsen för insättningar enligt 14 kap. 7 § samma lag uppgå till högst 4 000 kronor per vecka.

Om en spelare anger en högre insättningsgräns, får licenshavaren erbjuda spelaren kommersiellt onlinespel tidigast 96 timmar efter en senare sänkning av insättningsgränsen.

4 § Förlustgränsen enligt 14 kap. 7 § spellagen (2018:1138) får uppgå till högst 4 000 kronor per vecka.

5 § Vid kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen (2018:1138) och vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino enligt 5 kap. 1 § samma lag ska spelaren, i stället för vad som anges i 11 kap. 4 § spelförordningen (2018:1475), ange en övre gräns för sin inloggningstid per dag, vecka och månad.

Om en spelare har flera spelkonton hos en licenshavare, ska gränsen för inloggningstiden gälla för spelarens samtliga spelkonton hos licenshavaren.

Om en spelare väljer att förkorta en inloggningstid som har begränsats enligt första stycket ska ändringen börja gälla omedelbart. Om spelaren väljer att förlänga inloggningstiden ska ändringen börja gälla vid nästa månadsskifte, dock tidigast efter 72 timmar.

6 § Licenshavaren ska säkerställa att angivna gränser enligt 3–5 §§ inte kan överskridas. Om en spelare höjer en gräns eller anger en högre gräns för insättningar än 10 000 kronor per månad, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt enligt 14 kap. 1 § spellagen (2018:1138).

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

7 § Värdet av en bonus enligt 14 kap. 9 § spellagen (2018:1138) hos en licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § samma lag, eller spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino enligt 5 kap. 1 § samma lag, får uppgå till högst 100 kronor.

1. Denna förordning träder i kraft den 7 februari 2022.
2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av juni 2022.

2 Den tidigare förordningen med tillfälliga spelansvarsåtgärder

Förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 trädde i kraft den 2 juli 2020. Bakgrunden till införandet av den tillfälliga spelansvarsförordningen beskrivs i departementspromemoriorna Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/01934) och Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/02404). Av promemoriorna framgår bl.a. 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, bedömdes innebära en risk för att konsumenter i högre utsträckning än tidigare skulle söka sig till särskilt riskfyllda spelformer som t.ex. onlinekasinon. 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 bl.a. skärpta regler i fråga om insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider. Vid kommersiellt onlinespel 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, dvs. 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 onlinespel 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 onlinespel, 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 fortsatta höga smittspridningen i samhället, se departementspromemoriorna Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/04385) och Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2021/01546).

3 Behov av nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Bedömning: Skyddet för spelare behöver på nytt, tillfälligt stärkas med anledning av de ökade risker för problemspelande som den ökade spridningen av sjukdomen covid-19 medför.

Skälen för bedömningen: Sverige och omvärlden befinner sig fortsatt i en mycket allvarlig situation med anledning av covid-19-pandemin. Antalet bekräftade fall av covid-19 i världen ökar igen, särskilt i Europa. Den ökade smittspridningen har också resulterat i en betydande vårdbelastning och en ökad dödlighet, även om sjukligheten och dödligheten är väsentligt högre i länder med en lägre vaccinationstäckning. Folkhälsomyndigheten konstaterar på sin webbplats den 29 december 2021 att antalet fall av covid-19 fortsätter att öka samt att andelen av varianten omikron stiger. Myndigheten konstaterar vidare att andelen fall som utgörs av omikron förväntas fortsätta öka.

Regeringen har tagit fram en plan för hur och under vilka omständigheter smittskyddsåtgärder kan komma att vidtas, och i vilken ordning dessa prioriteras. Enligt planen kan införandet av fler smittskyddsåtgärder vid behov komma att ske i tre steg. Regeringen har konstaterat att smittspridningen för närvarande ligger på en sådan nivå att smittskyddsåtgärder i steg två ska aktualiseras. Regeringen har därför bl.a. beslutat om ett uppdrag till statliga myndigheter att säkerställa att endast arbetstagare vars fysiska närvaro är nödvändig för att bedriva verksamheten, befinner sig i myndighetens lokaler. Även Folkhälsomyndigheten har beslutat om nya föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer om bl.a. hemarbete och om begränsningar för hur många kunder som får befinna sig på exempelvis handelsplatser.

Regeringen gav den 11 juni 2020, genom en ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2020, Folkhälsomyndigheten i uppdrag att göra en fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till situationen rörande spridningen av covid-19 (S2020/05018). Myndigheten har den 28 februari 2021 redovisat sitt uppdrag. I rapporten konstateras att det sedan tidigare är känt att riskfaktorer för spelproblem kan vara ökad psykisk ohälsa, ekonomisk stress, permitteringar och arbetslöshet, social isolering i hemmet och ökat spel på spel med hög riskpotential som t.ex. onlinekasino. Av rapporten går att utläsa att omsättningen på spelmarknaden har varit oförändrad under pandemin, men att spelandet inom olika spelformer har ändrats, med t.ex. minskat spel på landbaserat kasinospel och ökat spel på onlinekasino. Även om andelen i befolkningen som spelar har minskat framgår det av rapporten att spelandet har ökat i grupper som sedan tidigare spelat ofta eller lagt mycket pengar på spel. Trots att smittskyddsåtgärderna mot covid-19 har inneburit en minskad tillgänglighet till en rad spelformer är andelen med problemspelande oförändrad, eller möjligen något högre än tidigare. En ökad grad av spelproblem syns även bland dem som hade ett problemspelande och bland arbetslösa under pandemin. Budget- och skuldrådgivarna har vidare sett en viss ökning i andelen ärenden som

beror på spelproblem (Folkhälsomyndigheten, Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19 – Återrapportering av ett regeringsuppdrag, 2021).

Lunds universitet har vidare i en nyhet på sin webbplats den 2 mars 2021, i samband med att en ny studie presenterades, konstaterat att en hög andel av det problematiska spelandet sker på onlinekasino, men att även spelautomater på krogen och vadslagningssajter utgör en risk. I den nya studien har det undersökts vilken effekt den tidigare tillfälliga förordningen har haft för att begränsa dessa spelformer och hur den uppfattats (Håkansson och Widinghoff, Changes of Gambling Patterns during COVID-19 in Sweden, and Potential for Preventive Policy Changes. A Second Look Nine Months into the Pandemic, 2021). Trots att få spelare har kommit upp i maxgränserna för insatser menar en av forskarna bakom studien att förordningen i sig har ett viktigt signalvärde. Forskarna drar slutsatsen att personer som har ett intensivt spelande är en grupp som är särskilt sårbara under pandemin.

Konsumentverket konstaterar i rapporten Konsument på kredit – En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för över-skuldsättning (rapport 2021:1 s. 35 och 36) att ett stort problem när det gäller spelberoende är de ekonomiska svårigheter som den drabbade kan hamna i på grund av överdrivet spelande. Det finns inga säkra uppgifter om hur många som har skulder till följd av spel. Rapporten hänvisar dock till en undersökning av Kronofogdemyndigheten som gjordes under juni 2020, som visar att spel angavs som orsak till ansökan om skuldsanering i 35 av 150 ansökningar.

Den 14 november 2021 upphörde den tidigare tillfälliga spelansvarsförordningen att gälla (se avsnitt 2). Som ovan konstaterats ökar dock antalet fall av covid-19 i Sverige nu igen. Det har därför återigen införts flera smittskyddsåtgärder i syfte att minska smittspridningen och vårdbelastningen. Den nu aktuella situationen i Sverige medför att de risker i form av bl.a. ökad psykisk ohälsa, ekonomisk stress, social isolering i hemmet och ökat spel på spel med hög riskpotential, som låg till grund för införandet av den tidigare gällande spelansvarsförordningen, nu åter bedöms finnas. Det finns därför behov av att på nytt tillfälligt kunna stärka spelarskyddet. Spelarskyddet kommer dock endast att stärkas 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 bl.a. social isolering och ökad psykisk ohälsa, exempelvis vid hemarbete.

4 Tillfälliga spelansvarsåtgärder

4.1 Tak för insättnings- och förlustgränser för kommersiellt onlinespel och spel på vissa värdeautomater

Förslag: Vid kommersiellt onlinespel ska den övre gränsen för insättningar få uppgå till högst 4 000 kronor per vecka.

Om en spelare anger en högre insättningsgräns, ska licenshavaren få erbjuda spelaren kommersiellt onlinespel 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.

Skälen för förslaget

Nuvarande regler för insättnings- och förlustgränser

Bestämmelser om insättnings- och förlustgränser finns i 14 kap. spellagen, 11 kap. spelförordningen (2018:1475) och i Spelinspektionens föreskrifter (LIFS 2018:2).

Enligt 14 kap. 6 § spellagen ska spelaren aktivt ange och bekräfta sin insats. Vid onlinespel ska spelaren, enligt 14 kap. 7 § samma lag, ange en övre gräns för sina insättningar. Vid spel på värdeautomater som tillhandahålls på andra platser än på ett kasino enligt 5 kap. 7 och 8 §§ spellagen ska i stället en förlustgräns anges. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har i 21 kap. 2 § 4 och 5 spellagen bemyndigats att meddela föreskrifter om bl.a. insatser, vinster, spelansvarsåtgärder och andra krav för spels bedrivande. I 21 kap. 13 § 3 finns även ett motsvarande bemyndigande att meddela föreskrifter om ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt om vad som ska gälla vid ändring av satta gränser.

Gränserna för insättning och förluster ska enligt 11 kap. 3 § spelförordningen anges per dag, vecka och månad. Om spelaren vill sänka en gräns ska ändringen gälla omedelbart. Om ändringen avser en höjning ska den gälla tidigast efter 72 timmar.

I de fall en spelare har flera spelkonton hos en licenshavare ska de angivna gränserna, enligt Spelinspektionens föreskrifter, gälla för samtliga spelarens spelkonton hos licenshavaren. I sådant fall ska licenshavaren även informera spelaren om att gränserna avser samtliga licenshavarens spel och förtydliga vilka spel som omfattas av licenshavarens licens. Spelarens insättningar hos licenshavaren ska visas ackumulerat på spelarens samtliga spelkonton hos densamma.

Enligt 11 kap. 5 § spelförordningen ska licenshavaren säkerställa att angivna gränser för insättningar och förluster inte kan överskridas. Om en spelare höjer en gräns eller anger en högre gräns för insättningar än

10 000 kronor per månad, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

Det bör införas en insättnings- och förlustgräns på 4 000 kronor per vecka för kommersiellt onlinespel och vid spel på vissa värdeautomater

Syftet med insättnings- och förlustgränser är att ge spelaren en möjlighet att planera sitt spelande. Genom att spelaren i förväg tar ställning till hur mycket han eller hon vill sätta in på sitt spelkonto, alternativt är beredd att förlora, minskar risken för impulsiva beslut som leder till att spelaren spelar för mer pengar än det var tänkt från början (jfr prop. 2017/18:220 s. 151 och 152). Vid införandet av spellagen konstaterade regeringen att en utgångspunkt för den nya spelregleringen är att den ska kunna användas under, eller relativt enkelt anpassas till, nya omständigheter på spelmarknaden (prop. 2017/18:220 s. 82).

Mot bakgrund av den rådande situationen i Sverige, med en ökad smittspridning och återinförda smittskyddsåtgärder, bedöms de risker som låg till grund för den tidigare gällande spelansvarsförordningen nu återigen finnas (se avsnitt 3). Det finns därför ett behov av att på nytt tillfälligt stärka konsumentskyddet genom att införa en gräns för hur stora insättningar som får göras på ett spelkonto.

Forskning visar att spel på onlinekasino har en särskilt nära koppling till spelproblem och överskuldsetting. Sådant spel är också den klart vanligaste spelformen hos de personer som ringer den nationella stödlinjen för spelproblem. Exempelvis anger 45 procent av de som ringer stödlinjen att de spelar på kommersiellt onlinespel, medan 13 procent anger att de spelar på vadhållning online (Stödlinjen 2019). Vidare visar Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning att omkring 70 procent av insatserna på kasinospel och automatspel kommer från personer som har ett problemspelande, jämfört med ca 18 procent vid vadhållning (Swelogs 2018). Mot den bakgrunden bör insättningsgränsen gälla för kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen.

Med hänsyn till de negativa konsekvenser som problemspelande kan få för vissa spelare, bör insättningsgränsen bestämmas till högst 4 000 kronor per vecka.

Även värdeautomatspel anses generellt sett vara en mycket riskfylld spelform. Trots att spel på värdeautomater har minskat de senaste åren, och endast utgjorde ca 4 procent av den totala nettoomsättningen på spelmarknaden 2018, är sådant spel fortfarande den tredje vanligaste spelformen för personer som ringer den nationella stödlinjen för spelproblem, med 9 procent av de kontaktsökande (Stödlinjen 2019). En förlustgräns bör därför även införas vid spel på statliga värdeautomater som tillhandahålls på andra platser än på ett kasino. Förlustgränsen bör bestämmas till högst 4 000 kronor per vecka.

Reglerna om gränssättning har ett nära samband med licenshavarens förpliktelse att visa omsorg om spelarna, den s.k. omsorgsplikten (14 kap. 1 § spellagen). Om en spelare höjer en gräns eller anger en högre insättningsgräns än 10 000 kronor per månad bör licenshavaren, i likhet med vad som gäller enligt 11 kap. 5 § spelförordningen, vara skyldig att kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

Förslagen om insättnings- och förlustgränser innebär begränsningar i näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen på så sätt att de inskränker möjligheterna för de licenshavare som erbjuder kommersiellt onlinespel samt spel på vissa värdeautomater att sälja sådant spel till konsumenterna. Förslagen bedöms ändå godtagbara eftersom de syftar till att skydda folkhälsan, som är ett angeläget allmänintresse. Förslagen bedöms även vara ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till deras syfte.

En insättningsgräns gäller spelarens samlade spel hos en licenshavare

Det förekommer att ett och samma företag tillhandahåller spel på olika webbplatser med olika varumärken. I sådana fall kan licens ges på företagsnivå. Samma licenshavare kan vidare ha licens för olika spelformer samtidigt.

Enligt 13 kap. 1 § spellagen ska den som innehar licens för onlinespel öppna ett spelkonto för varje registrerad spelare. Enligt Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om kommersiellt onlinespel och vadhållning (LIFS 2018:5) får en spelare bara ha ett spelkonto hos den som har licens att tillhandahålla kommersiellt onlinespel och vadhållning. Om licenshavaren tillhandahåller spel med olika webbadresser får dock spelaren inneha mer än ett spelkonto hos licenshavaren. Oavsett om spelaren har ett eller flera spelkonton hos licenshavarna ska dock enligt Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar en spelares angivna insättningsgränser gälla för samtliga spelkonton hos licenshavaren.

Förhindrande av kringgående av insättningsgränsen

Av förslaget om en insättningsgräns för kommersiellt onlinespel följer att en spelare som höjer sin insättningsgräns till ett belopp som överstiger 4 000 kronor i veckan inte längre ska få erbjudas kommersiellt onlinespel. En spelare med en högre insättningsgräns än 4 000 kronor kan dock fortfarande erbjudas andra spel än kommersiellt onlinespel, t.ex. vadhållning online. Enligt 11 kap. 3 § andra stycket spelförordningen gäller en höjning av insättningsgränsen tidigast efter 72 timmar. I den tidigare tillfälliga förordningen fanns det 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 onlinespel igen (jfr Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2021 i mål nr 11518-20). För att minska risken för kringgåenden av spelansvarsåtgärderna bör det i den tillfälliga spelansvarsförordningen, som föreslås i denna promemoria, 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 onlinespel tidigast 96 timmar efter en senare sänkning av insättningsgränsen. Med denna ytterligare tidsgräns minskar risken för kringgåenden av de bakomliggande syftena med insättningsgränsen.

4.2 En obligatorisk begränsning av inloggningstiden

Förslag: Vid kommersiellt onlinespel 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.

Skälen för förslaget

Nuvarande regler om frivillig begränsning av inloggningstiden

Bestämmelser om inloggningstid finns i 11 kap. spelförordningen och Spelinspektionens föreskrifter. Bestämmelserna i spelförordningen har meddelats med stöd av 21 kap. 2 § 5 och 13 § 3 spellagen. Enligt 11 kap. 4 § spelförordningen ska en spelare, vid onlinespel enligt 5–8 kap. spellagen och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino enligt 5 kap. 1 § samma lag, ange om inloggningstiden ska begränsas. Om spelaren väljer att begränsa sin inloggningstid, ska spelaren även ange hur lång denna tid ska vara.

När det gäller spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino och kommersiellt onlinespel ska licenshavaren enligt Spelinspektionens föreskrifter erbjuda spelaren en möjlighet att begränsa inloggningstiden per dag, vecka och månad. En sådan begränsning ska gälla spelarens samtliga spelkonton hos licenshavaren. Det finns inget som hindrar att en spelare ändrar inloggningstiden. En ändring som innebär att inloggningstiden förkortas gäller omedelbart. Om spelaren däremot väljer att förlänga inloggningstiden, börjar den nya inloggningstiden att gälla tidigast efter 72 timmar från det att den gällande inloggningstiden har löpt ut.

Enligt 11 kap. 5 § spelförordningen ska licenshavaren säkerställa att angivna gränser för inloggningstider inte kan överskridas. Om en spelare höjer en gräns, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

Det ska vara obligatoriskt för spelarna att begränsa inloggningstiden

Genom reglerna om frivillig begränsning av inloggningstiden får spelaren ett verktyg att själv ta kontroll över sitt spelande. Syftet med reglerna är att spelaren ska få en överblick över sitt spelande och få möjlighet att aktivt fatta beslut rörande detsamma (prop. 2017/18:220 s. 152). Från ett spelarskyddsperspektiv är behovet av att begränsa inloggningstiden särskilt an-

geläget vid kommersiellt onlinespel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Insatserna vid varje spelomgång är visserligen förhållandevis låga för dessa spelformer. Spelens utformning inbjuder dock till många och snabba spelomgångar under långa spelsessioner, med följden att spelaren löper en hög risk att både utveckla ett problemspelande och förlora mycket pengar jämfört med andra spelformer (SOU 2017:30 s. 301–309 och Folkhälsomyndighetens faktablad Vad gör ett spel riskfyllt?, 2017).

I enlighet med vad som angivits ovan är det för närvarande frivilligt för spelaren att begränsa sin inloggningstid vid kommersiellt onlinespel 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 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. I enlighet med principen om att den senast utfärdade regeln har företräde framför den äldre, kommer dock den nu föreslagna bestämmelsen ha företräde framför bestämmelsen i 11 kap. 4 § spelförordningen.

Eftersom syftet med de tillfälliga reglerna om obligatorisk begränsning av inloggningstiden är att stärka skyddet för spelarna, bör 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.

Licenshavaren bör vidare vara skyldig att säkerställa att angivna gränser för inloggningstider inte kan överskridas. Reglerna om gränssättning har nära samband med licenshavarens förpliktelse att visa omsorg om spelarna, den s.k. omsorgsplikten (14 kap. 1 § spellagen). Om en spelare höjer gränsen för inloggningstiden bör licenshavaren, i likhet med vad som gäller enligt 11 kap. 5 § spelförordningen, vara skyldig att kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt.

4.3 Bonusbegränsningar för kommersiellt onlinespel och spel på vissa värdeautomater

Förslag: Vid tillhandahållande av kommersiellt onlinespel 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 förslaget: Erbjudanden om bonus tillhandahålls av nästan alla licenshavare och utgör ett viktigt konkurrensverktyg på spelmarknaden. Vid införandet av spellagen konstaterade regeringen att bonuserbjudanden har kommit att bli ett attraktivt, men också ett aggressivt, sätt att både locka till sig spelare och behålla dem (prop. 2017/18:220 s. 154 och 155). För att skydda spelare från ett ohälsosamt och problematiskt

spelande, begränsades licenshavarnas möjlighet att erbjuda eller lämna bonus till det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel (14 kap. 9 § spellagen). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigades också att meddela föreskrifter om förutsättningarna för en licenshavares erbjudande om bonus (21 kap. 13 § 4 spellagen).

Erbjudanden om bonus är alltså vanligt förekommande i spelföretagens marknadsföring. Det är inte ovanligt med bonuserbjudanden på flera tusen kronor, särskilt i marknadsföringen av kommersiellt onlinespel. Mot bakgrund av den nuvarande situationen i Sverige med en ökad smittspridning och återinförda smittskyddsåtgärder, bedöms det nu finnas sådana risker för spelare att licenshavarnas förutsättningar för att erbjuda bonus tillfälligt bör begränsas ytterligare. Som regeringen konstaterade i samband med införandet av spellagen, hindrar inte direktivet om otillbörliga affärsmetoder (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 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 2006/2004) mer långtgående nationella begränsningar om dessa, såsom är fallet med spellagens begränsningar om bonuserbjudanden, motiveras med hänsyn till skyddet av konsumenters hälsa (prop. 2017/18:220 s. 155).

En begränsning av bonuserbjudanden bör endast omfatta sådana spelformer som anses vara särskilt riskfyllda. En begränsning bör därmed gälla om en livshavare tillhandahåller kommersiellt onlinespel eller spel på statliga värdeautomater som tillhandahålls på andra platser än ett kasino. Begränsningen bör då dock i sådana fall gälla för licenshavarens samtliga spel.

Ett förbud mot bonuserbjudanden bedöms inte vara nödvändigt. Däremot bör det införas en kraftig begränsning av storleken på beloppen. Mot denna bakgrund föreslås en tillfällig begränsning av erbjudanden om bonus till högst 100 kronor.

4.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förordningen ska träda i kraft den 7 februari 2022 och gälla till utgången av juni 2022.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Förslaget till den nya förordningen om spelansvarsåtgärder har tagits fram för att möta ett behov av stärkt spelarskydd till följd av spridningen av covid-19. Det 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. Förordningen bör mot denna bakgrund träda i kraft den 7 februari 2022. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 3 kommer dock förordning-

en endast införas om det bedöms vara nödvändigt med hänsyn till den aktuella situationen.

Spelansvarsåtgärderna bör endast gälla under en begränsad tidsperiod och inte längre än nödvändigt. Det är samtidigt mycket svårt att bedöma hur länge smittspridningen kommer att fortsätta 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 upphävas i förtid.

Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

5 Konsekvenser

5.1 Konsekvenser för den svenska spelmarknaden

Förslagen syftar till att tillfälligt stärka konsumentskyddet genom att begränsa spelandet på särskilt riskfyllda spelformer. Behovet av ett stärkt konsumentskydd har uppkommit som en följd av spridningen av covid-19 och de smittskyddsåtgärder som vidtagits med anledning av denna. Förslagen bedöms framför allt få konsekvenser för spelarna, licenshavarna och tillsynsmyndigheterna.

De föreslagna åtgärderna syftar till att begränsa spelet på den licensierade spelmarknaden. Det finns en viss risk för att spelandet på olicensierat spel ökar. Enligt uppgift från Spelinspektionen visar statistik att kanaliseringsgraden, dvs. den andel av svenskars spelande som sker inom licenssystemet, under 2020 uppgick till mellan 84–86 procent. Kanaliseringsgraden har vidare enligt preliminära siffror fortsatt varit relativt stabil under 2021, vilket tyder på att någon minskning av kanaliseringen inte skedde under tiden som den tidigare tillfälliga förordningen var i kraft. Mot denna bakgrund bedöms de nya åtgärderna inte få några större eller långsiktiga konsekvenser för den svenska spelmarknaden.

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. Effekterna i detta avseende är dock så pass osäkra att de inte kan bedömas.

5.2 Konsekvenser för spelarna, deras anhöriga och för jämställdheten mellan män och kvinnor

Förslagen om skärpta regler för insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider innebär begränsningar i fråga om dels hur stora summor konsumenterna kan spela för hos en licenshavare, dels hur mycket tid de kan lägga på sitt spelande. Förslagen innebär ett starkt skydd både för redan aktiva spelare och för nya spelare. Förslaget om skärpta bonusregler

innebär minskade incitament för nya kunder att börja spela. Därmed stärks även skyddet för de konsumenter som utan denna åtgärd kan tänkas lockas till spel.

I Folkhälsomyndighetens rapport Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19 – Återrapportering av ett regeringsuppdrag, 2021, beskrivs hur situationen för anhöriga och närstående till personer med spelproblem utvecklats under pandemin. Av rapporten framgår bl.a. att bland dem som hade någon eller några i sin närhet som hade problem med spel om pengar de senaste månaderna ansåg 15 procent att problemen minskat under pandemin medan 23 procent ansåg att problemen ökat. Svaren bör tolkas med viss försiktighet. Förslagen bedöms, genom att de stärker skyddet för spelarna, indirekt även kunna öka skyddet för deras anhöriga.

Förslagen får samma konsekvenser för samtliga spelare, oavsett om spelaren är man eller kvinna. Andelen med problemspelare är dessutom i allt väsentligt lika för män och kvinnor, förutom bland 18–24-åringar där andelen män med problemspelare är högre än för kvinnor (SweLogs 2018). I den ovan nämnda rapporten från Folkhälsomyndigheten beskrivs i vilka grupper som spelproblemen ökade under 2020. I rapporten konstateras att det inte finns några större skillnader i andelen som fått ökad grad av spelproblem bland män respektive kvinnor. Sammantaget bedöms mot denna bakgrund förslagen inte ha någon påverkan på varken den ekonomiska jämställdheten eller jämställdheten mellan män och kvinnor i övrigt.

5.3 Konsekvenser för licenshavarna, deras underleverantörer och företagen i övrigt

Förslagen påverkar de licenshavare som har licens för kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. 1 § spellagen eller statliga värdeautomater som tillhandahålls på andra platser än på ett kasino. Den som har licens enbart för andra spel eller enbart tillhandahåller andra spelformer, exempelvis vadhållning eller spel för allmännyttiga ändamål, påverkas således inte. För närvarande har ca 70 spelbolag licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning.

Den tillfälliga förordningen har utformats så att den som har licens för både kommersiellt onlinespel och t.ex. vadhållning kan undvika att omfattas av regleringen om insättningsgräns genom att välja att avstå från att tillhandahålla kommersiellt onlinespel på sina webbplatser eller avstå från att tillhandahålla denna spelform till de spelare som anger en högre insättningsgräns än 4 000 kronor per vecka.

Enligt 18 kap. 14 § första stycket 3 spellagen ska spelmyndigheten återkalla en licens om licenshavaren under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som licensen avser. Licenshavare som inte tillhandahåller kommersiellt onlinespel under en längre tid än sex månader riskerar alltså att få sin licens återkallad. Kravet på återkallelse är dock inte absolut. Enligt 18 kap. 14 § andra stycket spellagen kan varning meddelas om det är tillräckligt. De aktuella förslagen är tidsbegränsade till under sex månader. Förslagen innebär därmed inte några risk-

er för återkallelse eller varning till följd av att licenshavare inte bedriver sådan verksamhet som licensen avser.

Mot bakgrund av att liknande tillfälliga spelansvarsåtgärder nyligen varit i kraft bedöms de berörda licenshavarna och deras underleverantörer av spelprogramvara i allt väsentligt kunna göra motsvarande justeringar som tidigare i fråga om insättningar. Det bedöms således inte uppstå några ytterligare merkostnader i detta avseende vad gäller bl.a. programmering av spelsystemen. Denna bedömning gäller oavsett den aktuella licenshavarens eller underleverantörens storlek.

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. Eftersom förslagen syftar till att under en begränsad tid minska efterfrågan på kommersiellt onlinespel och visst statligt spel kan licenshavarnas intäkter från sådant spel antas minska tillfälligt. Förslagen bedöms inte påverka företagen i några andra avseenden.

Förslagen kan komma att påverka förhållandet mellan aktörer på den konkurrensutsatta delen av den svenska spelmarknaden. Exempelvis blir licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel föremål för begränsningar, medan spelföretag med licens för enbart andra spelformer, t.ex. vadhållning, inte blir det. Syftet med förslagen är dock framför allt att minska de särskilda risker som kommersiellt onlinespel medför. En viss tidsbegränsad påverkan på konkurrensen får därför anses vara godtagbar i förhållande till syftet med förslagen.

5.4 Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt

Spelinspektionen har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över att bestämmelserna i spellagen och de föreskrifter som meddelats med stöd i spellagen följs. Förslagen innebär att Spelinspektionens tillsynsområde utökas, vilket bedöms innebära visst merarbete för myndigheten. Mot bakgrund av att liknande tillfälliga spelansvarsåtgärder nyligen varit i kraft bedöms förslagen dock inte kräva särskilt omfattande informationsinsatser. De ökade kostnader som merarbetet kan medföra bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ram. Övriga förvaltningsmyndigheter bedöms inte påverkas av förslagen.

Vid införandet av den tidigare spelansvarsförordningen konstaterades att förslagen skulle kunna ha en viss påverkan på statens intäkter från spel-skatt, eftersom bl.a. möjligheterna att spela för höga belopp begränsades. Eftersom syftet med förslagen främst var att motverka att spelandet ökade, och inte att det skulle minska, bedömdes dock effekterna på statens inkomster även fortsättningsvis vara begränsade. Enligt Statskontorets delrapport 4 Andra året med den nya spellagen uppskattas statens samlade intäkter från spel under 2020 ha uppgått till 7,5 miljarder kronor, vilket är

betydligt högre än intäkterna under 2019. De nu aktuella förslagens påverkan på statens intäkter bedöms mot denna bakgrund vara för osäker för att kunna uppskattas.

5.5 Förenlighet med EU-rätten

Det finns ingen EU-rättslig sekundärlagstiftning som specifikt reglerar spelverksamhet. Däremot finns EU-direktiv som på olika sätt påverkar sådan verksamhet. Förslagen måste vidare vara förenliga med reglerna om fri rörlighet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De föreslagna åtgärderna måste vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte, dvs. inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med regleringen. Promemorian innehåller bl.a. förslag om insättnings- och förlustgränser vid kommersiellt onlinespel samt för spel på vissa värdeautomater och om skärpta bonusregler. 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 (t.ex. 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 Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40).

De föreslagna spelansvarsåtgärderna syftar 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 är vidare utformade på ett icke-diskriminerande sätt och bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

Mot denna bakgrund bedöms den föreslagna förordningen vara förenlig med EU-rätten.