

Diarienummer: Fi2021/00300

Till: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: simon.isaksson@regeringskansliet.se

Yttrande över Spelmarknadsutredningens slutbetänkande ”Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden” SOU 2020:77

Kindred bedriver genom det helägda dotterbolaget Spooniker Ltd, innehavare av licenser för kommersiellt onlinespel och vadhållning enligt Spellagen (2018:1138), spelverksamhet i Sverige under en rad olika varumärken, bland dem det välkända Unibet. Kindred verkar på licensierade och långsiktigt hållbara marknader och har idag licenser i ett stort antal länder såsom Storbritannien, Frankrike, Belgien, Danmark, Italien, Australien, Irland, Rumänien och Estland. Kindred har även spellicenser i Malta, Gibraltar och i ett flertal delstater i USA. Kindred har mycket god kunskap om vilka effekter olika former av regleringar får på en spelmarknad.

Kindred tackar för möjligheten att yttra sig över utredningens förslag med nedanstående kommentarer.

Sammanfattning

- Ett av de stora problemen med den svenska spellagen är dess begränsade tillämpningsområde, något som tyvärr inte fanns i Spelmarknadsutredningens direktiv men som gör många av förslagen verkningslösa.
- Regeringens bemyndigande att utfärda förordningar är också för generellt, något som Lagrådet påpekade och som bör ha blivit uppenbart för Riksdagen efter regeringens ständigt förlängda tillfälliga förordning om spelansvarsåtgärder till följd av covid-19.
- Svenska spel använder samma varumärke på den ideella och den kommersiella delen av marknaden, vilket skapar möjligheten att underhålla ett starkt varumärke tvärs över spelmarknaden och även undgå begränsningar i marknadsföringen. Marknaden snedvrids och staten bör därför sälja hela Svenska spel, eller åtminstone Sport och Casino. Det finns inga skäl för regeringen att äga spelbolag.

www.kindredgroup.com



- Utredningen vill inte att idrotten finansieras via en marknadsavgift, vilket är logiskt med tanke på oklarheterna kring vad som skulle ingå i en sådan och riskerna att idrotten skadas snarare än gynnas.
- Förslaget om så kallade B2B-licenser är motiverat och täpper till en uppenbar lucka i licenssystemet.
- Förslaget om att återinföra ett uttryckligt främjandeförbud för att tydliggöra Spelinspektionens mandat är motiverat. Problemet med Spellagens begränsade tillämpningsområde gör dock att åtgärden väntas få begränsad effekt.
- Förslaget om en riskklassificering av spel är en generell åtgärd som kan leda till konkurrensnackdelar för licensierade bolag utan att för den skull öka konsumentskyddet. Det är bättre att utveckla omsorgsplikten som adresserar individuella risker, vilket också sker genom Spelinspektionens arbete med att förtydliga omsorgsplikten. Onlinespel har unika möjligheter att följa enskilda spelare och motverka eventuella spelproblem.
- Utredningen föreslår inget krav på särskild måttfullhet i marknadsföringen, vilket är klokt. Rättspraxis bör definiera kravet på måttfullhet.
- Utredningen föreslår reklamförbud i audiovisuella medier mellan klocka 06 och 21, vilket är ett förslag med stora negativa effekter utan någon tydlig nytta. Reklamen bygger varumärkenas anseende och handlar om konkurrens mellan speloperatörer. Det saknas stöd för att reklamen skulle "normalisera" spel hos unga. Unga konsumerar i allt mindre utsträckning reklamfinansierade AV-medier, samtidigt som förbudet skulle slå hårt mot de redan hårt ansatta svenska radio- och TV-bolagen. Radion skulle förlora nästan hela sin intäkt från spelreklam. Att få marknadsföra sig i svenska medier är ett viktigt skäl att söka svensk licens. Förslaget leder till att olicensierade bolag får bättre möjligheter att marknadsföra sig.
- Utredningen menar att det inte bör införas en skyldighet att informera om sannolikheten att vinna, det som också kallas återbetalningsprocenten och som är priset på ett spel. Kindred menar att prisinformation borde vara självklart eftersom den behövs för konsumenternas informerade val.
- Utredningen föreslår att Spelinspektionen får ökade möjligheter att samla data om spelmarknaden, vilket Kindred menar är motiverat.
- Det är ett bra förslag att licenser fortsätter att gälla till dess Spelinspektionen hunnit förlänga dem.
- Utredningen föreslår att ideella lotterier får ge bonus vid fler tillfällen än det första, vilket är ett förslag som skulle snedvrída spelmarknaden utan egentliga skäl. Lotterierna har klarat sig bra efter omregleringen. Däremot bör bonusbegränsningarna tas bort för hela marknaden. Begränsningen ingick inte bland Spellicensutredningens förslag och den gör att de licensierade företagen får ett avgörande handikapp gentemot de olicensierade.

Spellagens två brister

Kindred vill först peka på två brister i Spellagen som de kan noteras sedan den trädde i kraft och som påverkar spelmarknaden mer än de faktorer som Spelmarknadsutredningen haft att utreda. Det är lagens tillämpningsområde och regeringens bemyndigande att utfärda förordningar.

Spellagens tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för Spellagen medför att det är lagligt att på olika sätt erbjuda och bistå olicensierat spel så länge spelet sker på Internet, inte presenteras på svenska och inte erbjuder transaktioner i svenska kronor. Sådant bistånd kan ske genom att upplåta annonsplats, förmedla betalning eller leverera andra tjänster såsom till exempel. spelprodukter. Betalningsförmedlare, annonsplattformar och spelleverantörer som bistår olicensierat spel bryter således inte mot Spellagen och kan inte förbjudas eller hindras på andra sätt. Regeringens konstaterade i propositionen (2017/18:220) att det inte var rimligt att allt spel som svenska spelare kan nå måste ha svensk licens. Men det har aldrig varit den primära frågan, utan det centrala är hur man ska kunna stoppa alla de som bistår olicensierat spel. Inte heller Spelmarknadsutredningen ger sig in i denna fråga, utan konstaterar bara att det inte är klarlagt exakt vilka kriterier som ska gälla för den som anses vända sig till den svenska marknaden. De kriterier som Spelinspektionen använder är att spelet erbjuds i svensk valuta och att webbplatsen använder det svenska språket och det är svårt att se att en annan definition kan komma på plats.

Konsekvensen av Spellagens begränsade tillämpningsområde är att det är tillåtet för alla världens spelbolag och deras tjänsteleverantörer att möjliggöra spel från svenska kunder så länge det sker på annat språk än svenska och i annan valuta än svenska kronor. Det är också mycket enkelt för svenska konsumenter att hitta olicensierade spelsajter, och det är ur konsumentens perspektiv ingen större skillnad mellan sådana som vänder sig till den svenska marknaden och sådana som, i lagens mening, inte gör det. Skillnaderna består främst i att spel utan licens inte begränsas av svenska spelansvarsbestämmelser, som registreringar i Spelpaus.se, och inte heller betalar svensk spelskatt.^{1 2}

Eftersom det inte finns några reella möjligheter för regeringen att hindra svenska spelkonsumenter från att spela hos i Sverige olicensierade spelbolag, så måste fokus i stället ligga på att ge de licensierade spelbolagen goda förutsättningar att tillgodose konsumenternas behov. De åtgärder utredningen föreslår för att stänga ute olicensierat spel saknar i stort sett effekt så länge tillämpningsområdet är begränsat. Och de ytterligare begränsningar som Spelmarknadsutredningen föreslår leder till att det svenska licenssystemet ytterligare undermineras.

¹ <https://spelpressen.se/casino-reportage/casino-utan-svensk-licens>

² <https://goplay.se/casinon/utan-licens/>

Regeringens bemyndigande

Spellagen konstruerades som en ramlag för att regeringen och den myndighet regeringen bestämmer ska kunna anpassa regelverket efter hur spelmarknaden utvecklas. Regeringen menade att det krävdes ett brett mandat eftersom spelmarknaden förändras mycket snabbt och skrev i propositionen (2017/18:220, sid 85) 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.”

Den förordning som regeringen i följd genomförde som ett förmodat svar på farhågor om ökade spelproblem till följd av pandemin, visar att regeringen inte beaktar spelföretagens behov av stabila förutsättningar. Åtgärderna baserades på ett antagande om ökat problemspelande och regeringen bortsåg under hela processen från att det inte konstaterats någon ökning till följd av pandemin.

Lagrådet anmärkte i sitt yttrande över propositionen (utdrag ur protokoll 2018 03-21) på att bemyndigandet till regeringen var mer svepande än vad regeringsformen anger, något som gör det svårt för riksdagen att veta vilka befogenheter det är man ger regeringen. Lagrådet uppmanade därför regeringen att ytterligare överväga bemyndigandets utformande i den fortsatta beredningen, något regeringen bortsåg ifrån och riksdagen förbisåg.

Regeringen har använt det vida bemyndigandet till att utfärda förordningar för att i grunden förändra den spelmarknad som riksdagen beslutat om genom en flerpartiöverenskommelse. Riksdagen bör se till så att regeringens bemyndigande preciseras på det sätt som Lagrådet föreslog.

Del I Inledning

4. Den Svenska spelmarknaden efter omregleringen

Utredningen redogör för siffror kring kanaliseringen men redovisar äldre siffror. Copenhagen Economics uppskattade våren 2020 kanaliseringen till 81-85 procent med en sjunkande trend, men med stora skillnader mellan spelformer. På hästspel är kanaliseringen nära 100 procent, på kasino online runt eller under 75 procent.

Statskontoret konstaterar i sin fjärde rapport om spelmarknaden (april 2021) att den statliga kontrollen minskade under 2020. Det är enligt Statskontoret lätt att hitta olicensierade spel och enligt Spelinspektionens enkät till allmänheten vet 95 procent av de tillfrågade inte hur man skiljer ett spelföretag som har svensk licens från ett som inte har det. Statskontoret noterar att det faktum att svenska licensierade sajter bara får erbjuda bonus vid ett tillfälle, enligt både spelföretagen själva och tillfrågade spelare, troligen har betydelse för de icke-licensierade spelens attraktionskraft.

Statskontoret bedömer att det inte går att nå regeringens mål om minst 90 procents kanalisering utan fler åtgärder och nämner betalningsblockering och de föreslagna B2B-licenserna.

Del II Vissa marknadsfrågor

5. Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen

Utredningen skriver att det inte finns skäl för ägarna att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att Svenska spels omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt. Utredningen menar att det får visa sig i Statskontorets utvärderingar om något behöver göras och hänvisar även till Konkurrensverkets prövning av Svenska spels agerande.

Kindred noterar att Spellicensutredningen betraktade det som nödvändigt för en fungerande spelmarknad att Svenska spels monopoldel respektive konkurrensutsatta hindras att stödja varandra. Det var inte bara en fråga om Svenska spel skulle följa gällande rätt, utan det handlade om vad som skapar goda förutsättningar för en fungerande spelmarknad.

Spellicensutredningen utmålade tre alternativ för statens agerande:

- Alternativ 1: inga åtgärder, förutom att bolaget självklart måste lägga monopolspelet och de konkurrensutsatta i olika bolag.

- Alternativ 2: inskränka Svenska spels rörelsefrihet under en övergångsperiod, detta för att låta nya aktörer etablera sig på marknaden.
- Alternativ 2: avyttring av delar av Svenska spel, detta för att understödja syftet med omregleringen, att skapa en fungerande spelmarknad.

Utredaren ansåg att alternativ 1 var otillräckligt och exemplifierade med att bolagen då skulle kunna använda sin dominerande ställning på marknaden genom att utnyttja den stora kunddatabasen, webbplatsen och det väletablerade varumärket på båda marknaderna. Alternativ 2 skulle kunna fungera, men även alternativ 3 i kombination med alternativ 2 eftersom *"utredningen inte kan se att det finns annat än rent ekonomiska skäl för staten att driva ett spelföretag på en marknad med fri konkurrens"*.

Regeringen avvisade i propositionen En omreglerad spelmarknad (2017/18:220) förslaget att sälja en del av bolaget liksom att utfärda ägarmässiga anvisningar till bolaget. Svenska spels anpassning till den nya spelmarknaden lämnades till bolaget och dess styrelse.

Kindred svarade i remissen på Spellicensutredningens förslag att alternativ 2 med delade bolag med strikt åtskilda verksamheter samt ägarstyrda begränsningar vad gäller bolagets agerande var att föredra. Den strikta delningen har inte genomförts eftersom monopoldelen nu fungerar som moderbolag medan den konkurrensutsatta verksamheten finns i ett dotterbolag. De två verksamheterna delar varumärke, webbplats och andra resurser samtidigt som Svenska spel under omregleringens första, känsliga fas arbetade aktivt för att få befintliga kunder att också bli kunder i det konkurrensutsatta bolaget.

BOS anmälde 2019 Svenska spel till Konkurrensverket för missbruk av dominerande ställning, inte minst när det gällde att använda monopoltidens investeringar i varumärket för att etablera bolaget på en ny marknad. Konkurrensverket avlog anmälan med motiveringen att varumärket inte är avgörande för kundernas val av spelbolag samt att det finns få inträdeshinder på marknaden.

Kindred menar att Spelmarknadsutredningen underskattat problemen med att Svenska spel bygger sitt varumärke genom sitt monopolbolag som arbetar på den ideella delen av spelmarknaden för att sedan utnyttja det anseende varumärket ackumulerar för Svenska spel (Sport och Casino) på den konkurrensutsatta delen. Att Sport och Casino betalar en licensavgift för att få nyttja varumärket, ändrar inte det faktum att varumärket Svenska spel genom att finnas på båda marknaderna kan skapa en emotionell laddning i varumärket som inget annat bolag på den konkurrensutsatta marknaden kan göra. Detta menar Kindred är precis ett sådant agerande som Spellicensutredningen varnade för. Regeringen bör skyndsamt förbereda en försäljning av Svenska spels olika delar, eller åtminstone sälja Sport

och Casino på det sätt som Spellicensutredningen föreslog eftersom det är en åtgärd som krävs för att skapa en sund spelmarknad.

6. Idrottens finansiering

6.4 Inget förslag om en reglerad marknadsavgift eller ett särskilt upphovsrättsliknande skydd för idrotten

Utredningen menar att resultatet i ett sportspel inte utan vidare kan skyddas, att intäkterna ändå skulle bli begränsade eftersom huvuddelen av vadhållningen sker på utländska spelobjekt samt att en avgift ytterligare skulle minska intresset för svenska sportobjekt med negativa konsekvenser för sponsorintresset. Till detta hör också att idrotten har god finansiering via det numera fasta statsbidraget och det ökade intresset för att sponsra svensk idrott som följt av alla nya aktörer på den omreglerade spelmarknaden. Nya avgifter för de licensierade spelföretagen skulle också kunna påverka kanaliseringen negativt.

Kindred biträder utredningens uppfattning och vill i sammanhanget också peka på att utredningens delbetänkande om hästsporten (SOU 2020:64) kom fram till samma slutsats, och det av goda skäl. Speciella avgifter för spelobjekt skapar svåra problem kring vem som ska ha avgiften och exakt vad motprestationen ska vara, det sistnämnda en komplikation som utredningen inte tagit upp. Förutom det principiellt tvivelaktiga med en avgift för vissa spelobjekt, så är komplikationerna oändliga med att få fram hur avgiften ska beräknas och vad den ska finansiera. En stor del av vadslagningen sker också på utländska spelobjekt och det vore olyckligt för svensk idrott om den egna konkurrenskraften ytterligare försvagades. Som utredningen noterar saknas också tydliga ekonomiska motiv eftersom idrottsrörelsen har goda möjligheter att få sponsringsintäkter från spelbolagen.

7. Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

Utredningen konstaterar att regeringens uttalade mål med omregleringen av spelmarknaden var en kanalisering om minst 90 procent, samt att Spelinspektionen 2019 bedömde kanaliseringen på den konkurrensutsatta marknaden till 87-89 procent med en vikande trend över året, samt att kanaliseringen på onlinekasino bedöms vara väsentligt lägre.

Utredningen redogör också för det arbete för att beivra olagligt spel som Spelinspektionen genomfört sedan omregleringen och noterar att ingen dömts för vare sig olovligt spel eller främjande av olovligt spel.

Kindred menar att utredningen undviker de siffror som visar på en väsentligt lägre kanalisering, exempelvis Statskontorets rapport från april 2020 där kanaliseringen för onlinekasino bedöms vara 75 procent. Siffran ligger långt under regeringens mål

och har inte förbättrats under 2020, främst till följd av de åtgärder mot onlinekasino som regeringen införde sommaren 2020 genom att hänvisa till befarat ökat spelande till följd av pandemin. Detta, tillsammans med spelmyndighetens verkningsslösa arbete mot olicensierat spel, gör det svenska licenssystemet allt mindre intressant för spelföretag.

7.3.1 Behovet av ytterligare åtgärder

Utredningen vill komplettera spellagen med ytterligare verktyg för att stänga ute olicensierat spel. Utredningen resonerar kring värdet av begränsningar för licensierade bolag, trots att detta kan ge olicensierade bolag konkurrensfördelar. Utredningen hänvisar till att den viktigaste drivkraften till att söka sig till de olicensierade spelen är att en spelare stängt av sig på Spelpaus.se för att sedan vilja fortsätta spela, vilket alltså inte har med de licensierade bolagens villkor att göra. Utredningen föreslår inte IP-blockering, inte heller att utvidga Spellagens tillämpningsområde till att omfatta allt spel som är tillgängligt för konsumenter. Tolkningen av tillämpningsområdet bör utvecklas genom domstolspraxis.

Kindred menar att utredningen tänker fel som inte ser att de allt striktare begränsningarna för de licensierade företagen leder till att dessa får svårare att konkurrera med de icke-licensierade spelen eftersom de sistnämnda inte bara slipper begränsningarna utan även spelskatten och kostnaderna för omsorgsplikten. Begränsningar vad gäller bonus, insättningar eller förluster har avgörande betydelse för kanaliseringen. Att samtidigt avvisa tanken på att utvidga spellagens tillämpningsområde är ett stort misstag som gör de flesta av utredningens övriga förslag verkningslösa.

7.4 Tillstånd för spelprogramvara

Utredningen föreslår licenser för underleverantörer införs där ett villkor bör vara att licenshavaren inte säljer till olicensierade spelföretag.

Kindred menar att denna ändring täpper till en uppenbar lucka i Spellagen. Även underleverantörer har efterfrågat så kallade B2B-licenser eftersom de är ett sätt att verifiera kvaliteten i branschen och hålla olicensierade spel borta.

7.5 Främjandeförbud

Utredningen föreslår att det ska vara förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens.

Kindred biträder utredningens uppfattning och välkomnar att ett uttryckligt främjandeförbud återinförs i lagen för att tydliggöra Spelinspektionens mandat. Problemet med Spellagens begränsade tillämpningsområde gör dock att åtgärden väntas få begränsad effekt.

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

Utredningen föreslår att förbudet mot att sända reklam för någon som saknar nödvändig licens utökas till att gälla även utlandsbaserade medietjänster genom att kopplingen till radio- och TV-lagen och sändarlandsprincipen tas bort. Utredningen föreslår att även videodelningsplattformar uttryckligen omfattas av förbudet.

Kindred biträder utredningens uppfattning, men konstaterar att Spellagens tillämpningsområde gör att effektiviteten i förslaget kan ifrågasättas.

Del III Åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

8. Riskklassificering av spel

Utredningen föreslår att Spelinspektionen ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för riskklassificering.

Kindred avstyrker förslaget och påminner om Spellicensutredningens konstaterande att riskklassificering av spel inte är lämpligt i regleringshänseende. Inom spelföretagen pågår ett omfattande arbete med att följa olika spelares spelmönster och identifiera möjliga riskspelare och sätta in adekvata åtgärder för att stoppa en osund utveckling. Även de självtest som erbjuds spelarna utvecklas genom den kunskap om riskfyllda spelmönster som spelföretagen utvecklar. Detta arbete är en del av den omsorgsplikt som är ett av omregleringens viktigaste delar. Dessutom pågår ett arbete inom forskarvärlden och myndigheterna för att bättre förstå problemspelande.

I arbete med att analysera spelmönster har det konstaterats att riskspelande i högsta grad är något individuellt. Faktorer som bedöms konstituera risk på en aggregerad nivå, exempelvis snabb vinstutbetalning, är inte relevant för att bedöma hur enskilda individer reagerar. Det finns en överhängande risk att ett instrument för riskklassificering blir fyrkantigt och stelt, att fokus på individuella bedömningar hamnar i bakgrunden och att instrumentet alldeles i onödan leder till striktare reglering för olika spelformer än vad de faktiska riskerna motiverar. Striktare reglering ger de svenska licensierade företagen konkurrensnackdelar i förhållande till de olicensierade bolagen med följd att kanaliseringen minskar.

Regeringens spelförordning med restriktioner för onlinekasino 2020-21 är ett avskräckande exempel på hur ett antal fyrkantiga föreställningar om risk alldeles i onödan skapar problem för den svenska spelmarknaden. De motiverades med ett antagande om att problemspelande skulle öka under pandemin, vilket inte har skett. Antalet som sökt hjälp hos Stödlinjen var under 2020 färre än under 2019, detta trots att spelandet på onlinekasino har ökat som en följd av att landbaserade

spel har stängts ner. Restriktionerna har skapat uppenbara konkurrensnackdelar för de licensierade företaget och det finns en risk att kanaliseringen fortsätter att sjunka.

Omsorgsplikten inom licenssystemet är den viktigaste faktorn för att minska riskerna för spelproblem. Spelinspektionen har kommit med ett utkast till vägledning avseende omsorgsplikt där det framgår att arbetet mot spelproblem ska fokusera på individen. Licenshavarna ska göra riskbedömningar av kunderna och i förlängningen vidta individuellt anpassade spelansvarsåtgärder. Spelbeteendet ska kontrolleras fortlöpande och spelmönster ska kartläggas för att kunna identifiera tecken på ett överdrivet spelande och på ett tidigt stadium fastställa problemspelande. Enskilda spelare ska kontaktas och de ska hjälpas att minska eller kontrollera sitt spelande.

Onlinekasino är, som de flesta spel, inte ofarligt för den som har anlag för spelproblem. Men samtidigt är spelformen anpassad för en individuell omsorgsplikt eftersom det går att följa spelarna i realtid och samtidigt kartlägga mönster. Kundkännedomen är god, inget spel är anonymt, kontanter är förbjudna, alla transfereringar är spårbara genom att varje knapptryck på telefonen eller datorn kan följas. Onlinekasino har unika förutsättningar att skydda spelarna och att skydda samhället genom att exempelvis motverka penningtvätt.

Spelregleringen bör utnyttja möjligheter att åtgärda individuella spelproblem snarare än genom generella begränsande åtgärder gynna de icke-licensierade företagen.

9. Ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och en effektivare tillsyn

9.9.2 Särskild måttfullhet?

Utredningen menar att kraven på att marknadsföringen ska vara måttfull inte ska ändras till krav på särskild måttfullhet.

Kindred biträder utredningens uppfattning. Men Kindred vill lägga till att medan Spellicensutredningen definierade måttfullhet valde regeringen att inte göra det utan lämna det till rättspraxis att definiera. Regeringens underlåtenhet att vara tydligare har gjort att det sedan Spellagen trädde i kraft har rått förvirring kring spelreklamens utformning. Bristen på tydlighet har också gjort att debatten i massmedia ofta blandat ihop reklamens utformning med dess omfattning, något som även ansvarig minister gjorde i samband med övergången till den nya marknaden då reklamen av naturliga skäl tillfälligt ökade.

Kindred menar att nu när regeringen valde att låta rättspraxis definiera hur kravet på måttfullhet ska tolkas, så bör den processen få fortsätta.

9.9.3 Begränsning av marknadsföring för vissa spelprodukter

Utredningen föreslår ett förbud mot reklam för kommersiellt onlinespel via i stort sett alla kommersiella audiovisuella medier mellan klockan 06.00 och 21.00.

Kindred avstyrker utredningens förslag och konstaterar att det, som utredningen noterar, saknas evidens kring ett tydligt samband mellan reklam för spel och problemspelande och att förslaget därför strider mot proportionalitetsprincipen.

Utredningen pekar på att reklamen under 2018 toppade eftersom samtliga bolag investerade för att skaffa sig en stark position inför omregleringen. Under 2019 användes 2017 och 2018 års reklamsiffror i den allmänna debatten för att motivera åtgärder mot spelreklamen, något som också märktes i Spelmarknadsutredningens direktiv från juni 2018. Sedan dessa skrevs har spelreklamens omfattning minskat påtagligt samtidigt som innehållet rört sig från utbudsreklam till att bygga det egna varumärket. Detta stämmer med reklamens roll, som inte primärt är att locka till spelande utan till att skapa förtroende som i sin tur kan locka spelare från konkurrerande företag.

Siffrorna på reklaminvesteringar visar tydligt att det problem med stora mängder av reklam som återfinns i direktiven, inte längre existerar.³

- Onlinekasino minskade sina reklaminvesteringar med 28 procent under 2019 och första halvåret 2020 minskade de med ytterligare 59 procent.
- Vadslagning minskade med 36 procent under 2019 och med 63 procent första halvåret 2020.
- Lotterier minskade med 3 procent 2019 och ökade med 1 procent första halvåret 2020.
- Hästspel ökade investeringarna med 1 procent 2019 medan de låg stilla första halvåret 2020.
- Bingo ökade med 27 procent under 2019 och minskade med 23 procent första halvåret 2020.

Som framgår är den tydligaste trenden att reklamen för kommersiella onlinespel minskat kraftigt sedan Spellagen infördes, vilket är en naturlig effekt av att företagen nu är etablerade och att fokus därför är på att underhålla varumärket och bygga förtroende.

Förutom ett förmodat samband mellan reklam och problemspelande, uppges förbudet syfta till att skydda unga. Detta skäl kan inte vara relevant. Ungar är en

³ Kantar Sifo

grupp som för det första inte tillåts spela på licensierade spel, för det andra konsumerar reklamfinansierade etermedier i allt mindre utsträckning och för det tredje inte är uppenbara dagtidskonsumenter av media.⁴

Det som professor Anders Håkansson anför om att reklamen skulle få yngre människor att uppfatta onlinekasino som "normalt", går inte att förstå som annat än anekdotisk evidens eftersom vare sig Håkansson eller utredaren anför något vetenskapligt stöd för denna effekt.

Förslaget strider mot Regeringsformens bestämmelse om att inskränkningar av yttrandefriheten inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (RF, 2 kap, 21 §). I detta fall innebär förslaget en kraftfull inskränkning av spelbolagens möjligheter att marknadsföra sig utan att det finns något fastlagt samband med det problem som ska lösas.

Kindred menar att ett reklamförbud av det slag som utredningen föreslår inskränker spelföretagens kommersiella yttrandefrihet utan tydliga skäl, förutom att det slår hårt mot den utsatta svenska mediesektorns annonsintäkter. Kommersiell radio skulle drabbas oproportionerligt hårt eftersom förbudet täcker in hela radions prime time, det vill säga den tid då huvuddelen av lyssnandet sker och eftersom radiobolagen säljer lyssnarkontakter ligger också den absoluta huvuddelen av intäkterna under tiden 06-21.

De reklamfinansierade medierna har en mycket svår situation med nya globala internetföretag som tar en allt större del av annonsmarknaden och på det kommer effekterna av pandemin. Ett omfattande reklamförbud av det slag som utredningen föreslår, skulle få stora konsekvenser för det svenska medielandskapet. Public service, som har en trygg offentlig finansiering, skulle ytterligare stärka sin ställning vilket minskar mediemångfalden. Och som utredningen själv konstaterar; utan att nyttan är uppenbar.

En ytterligare faktor är att statens eget spelbolag, som använder samma varumärke för alla sina olika spelformer, även de med statligt monopol, kommer att kunna fortsätta bygga sitt varumärke när konkurrenterna med bara onlinespel förbjuds att göra det. Detta skulle allvarligt påverka konkurrensförhållandena på spelmarknaden.

Något som också regeringen måste beakta är att tillgången till svenska marknadsföringskanaler är det som särskiljer licensierade bolags förutsättningar från olicensierade bolags. Det är ett av de viktigaste skälen till att söka licens. Skulle licensierade bolags möjligheter att använda svenska massmedier

⁴ MMS årsrapporter

begränsas, så minskar skälen till att finnas i det svenska licenssystemet. Olicensierade bolag skulle, allt annat lika, få enklare att värva svenska kunder.

9.9.4 Skyldighet att informera om sannolikheten att vinna?

Utredningen föreslår ingen skyldighet att informera om sannolikheten att vinna, inte heller i något annat avseende, exempelvis om riskerna med spel.

Kindred biträder utredningens uppfattning om riskerna med spel men inte vad gäller skyldigheten att informera om sannolikheten att vinna. Sannolikheten att vinna, eller vinståterbetalningsprocenten, är detsamma som priset på spel. "Priset för ett enskilt spel står därför i direkt relation till spelets vinståterbetalningsprocent", skrev exempelvis Spellicensutredning⁵, något som också framgick av regeringens proposition (2017/18:220) och som konstaterats av Konsumentverket.

Att inte informera om priset på en vara eller tjänst innebär att konsumenten inte får det underlag som krävs för att kunna ta ett välgrundat köpbeslut. Det skulle knappast accepteras på andra områden. Kindred menar att de invändningar mot en informationsskyldighet som utredningen redogör för, inte är starka nog för att undandra konsumenterna nödvändig prisinformation, något regeringen nog bör överväga.

9.9.5 Konsekvenser av ett totalt förbud mot marknadsföring av spel

Utredningen konstaterar att ett totalt förbud mot marknadsföring av spel skulle få stora konsekvenser. Det skulle kräva grundlagsändringar, en del företag skulle lämna det svenska licenssystemet, det skulle försvåra för nya företag, strida mot EU:s fria rörlighet, allvarligt skada de medier som är reklamfinansierade samt undandra stora sponsorintäkter för idrottsrörelsen. Detta troligen utan en stor minskning av antalet personer med spelmissbruk.

Kindred håller med om konsekvenserna men menar att även det partiella reklamförbudet klockan 06-21 har flertalet av de negativa konsekvenser som ett totalt förbud skulle ha, detta utan en tydlig nytta. Dynamiken i marknaden skulle minska om möjligheterna att marknadsföra sig minskar eller helt upphör och det svenska licenssystemet blir inte bara mindre attraktivt utan även mindre konkurrenskraftigt. Med ett totalt förbud skulle det vara omöjligt för nya aktörer att etablera sig och det skulle därmed saknas skäl att söka svensk licens.

9.12.1 Bör Konsumentverket få tillgång till spellagens administrativa sanktioner?

Utredningen bedömer att så inte bör ske.

Kindred biträder utredningens uppfattning.

⁵ SOU 2017:30, sid 490

9.12.3 Bör någon bestämmelse i 15 kap. spellagen kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift?

Utredningen bedömer att överträdelse mot 1 § om måttfull marknadsföring inte ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift, däremot överträdelse mot förbudet att skicka reklam till avstängda spelare enligt 2 § samt brott mot det föreslagna reklamförbudet mellan kl. 09-21.

Kindred biträder utredningens uppfattning vad gäller paragraferna 1 och 2, men avstyrker förslaget vad gäller den föreslagna 7 §, vilket framgår ovan.

9.12.4 Behövs ändringar i sekretessregleringen för genomförande av en effektivare tillsyn

Utredningen bedömer att de ändringar som genomförts i Spelpaus.se om enskildas tillgång till sin historik är tillräckliga.

Kindred biträder utredningens uppfattning.

10.5 Förlustgräns för statliga värdeautomater

Utredningen föreslår en förlustgräns på maximalt 5000 kr per vecka för statliga värdeautomater på andra platser än kasinon, samt att regeringen följer upp gränsen för att ta ställning till om den kan sänkas.

Kindred biträder utredningens uppfattning.

11. Andra åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

Utredningen avstår från andra förslag än att Spelinspektionen bör fortsätta med att skapa ökad tydlighet avseende tillämpningen av omsorgsplikten.

Kindred biträder utredningens bedömning om att det är omsorgsplikten som är det centrala och att åtgärder mot spelproblem bör ske på individuell nivå eftersom det är individer som kan utveckla problemspelande och att orsakerna kan vara olika beroende på individ. Åtgärder bör därför vara specifika snarare än generella. Spelinspektionen har nyligen kommit med ett utkast till vägledning gällande omsorgsplikt och det är denna del av konsumentskyddet som bör utvecklas.

Del IV Andra åtgärder som kan stärka omregleringen

13. Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

13.5.1 En ny uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden

Utredningen förslår att företag med spellicens eller tillstånd ska vara skyldiga att på begäran av spelmyndigheten lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden. Utredningen menar att det finns luckor i den statistik som Spelinspektionen samlar in.

13.5.2 En ny lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden

Utredningen föreslår att en sådan lag inrättas och att Spelinspektionens uppgiftsinhämtning därmed går utöver tillämpningen av Spellagen och att uppgifterna inte får användas för tillsyn enligt Spellagen. Däremot ska uppgifter som framkommer kunna initiera tillsyn.

13.5.3 Uppgiftsskyldighetens räckvidd

Utredningen föreslår att skyldigheten ska gälla spelets omfattning, exempelvis omsättning per spelform, antalet aktiva spelare samt fördelningen män och kvinnor.

Uppgifterna ska vara av aggregerad natur och inte kunna knytas till enskilda personer.

13.5.4 Förelägganden och bemyndiganden

Spelinspektionen ska kunna förelägga licenshavare att lämna uppgifter, förena det med vite och i föreskrifter meddela vilka uppgifter som ska lämnas och hur.

13.5.5 Överklagande

Beslut av SI ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

13.5.6 Sekretess

Ingen utökad sekretessreglering bedöms nödvändig.

13.5.7 Spelinspektionens uppgift förtydligas

Spelinspektionens uppgift att informera ska utvidgas till att gälla fler än bara regeringen, något Spellicensutredningen var inne på men som inte blev av.

Kindred biträder förslagen ovan och menar att det är viktigt att det skapas en korrekt och samlad bild av hur spelmarknaden utvecklas, inte minst i relation till de åtgärder som regeringen och myndigheter löpande vidtar.

14. Ökad flexibilitet i de tekniska kraven

Spel för allmännyttiga ändamål önskar mildare tekniska krav eftersom de anser att Spellagens krav är för betungande samtidigt som de tycker det saknas skäl, något även Statskontoret anser i en rapport.

14.3 Föreskrifter om undantag

Utredningen föreslår att SI ska få meddela föreskrifter om undantag från det bedömningsförfarande som avses i Spellagen och föreskriva andra.

Kindred har inget att erinra.

15. Licensers giltighet vid prövning av förnyad licens

Utredningen föreslår att befintlig licens fortsätter att gälla till dess spelmyndigheten färdigbehandlat ansökan om förnyad licens. Detta förutsatt att ansökan kom in senast fyra månader innan befintlig licens går ut och att den innehåller de uppgifter och handlingar i övrigt som behövs för myndighetens prövning.

Kindred biträder utredningens uppfattning i delen som handlar om att befintlig licens fortsätter vara giltig samt att den inkommit senast fyra månader innan den går ut. Kindred håller med om att det inte ska räcka med att skicka in en blank ansökan eller en som uppenbart är ofullständig, men bestämmelsen får inte kunna tolkas så att myndighetens begäran om kompletteringar anges som skäl att inte förlänga en befintlig licens. En ansökan om spellicens är komplex, även en förnyelse, så det bör framgå i bestämmelsen att vad som kan anses vara normala kompletteringar och förklaringar inte är grund för att inte förlänga en befintlig licens.

16. Anpassade regler om bonuserbjudanden

Utredningen föreslår att allmännyttiga lotterier undantas från Spellagens bonusregler som anger att bonus bara får ges vid första speltillfället hos en speloperatör. Skälet är att de fyra största rikslotterierna i skrivelser begärt det, att bonus anses ingå i lotteriernas affärsmodell och att spel på lotterier inte anses locka till spelproblem på samma sätt som exempelvis onlinekasino samt att det är ett mål för spelpolitiken att de allmännyttiga lotterierna ska ha goda förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Kindred avstyrker utredningens förslag. Vare sig i Spellicensutredningen eller i regeringens proposition (prop. 2017/18:220) framgår annat än att bonusregler ska gälla lika över hela spelmarknaden eftersom de fungerar likadant oavsett spelform. Spellicensutredningen föreslog inga särskilda begränsningar för bonuserbjudanden utan ansåg att bonus är ett viktigt konkurrensmedel som behövs, inte minst för att hålla olicensierade företag borta.

Begränsningen om att bonus bara får ges vid första speltillfället hos en operatör tillkom i regeringens proposition och motiverades med hänsyn till konsumenternas hälsa, men utan en noggrannare genomgång av frågan och utan ett annat samband än ett antagande. Konsekvensen av bonusbegränsningen är att alla spelformer fått sämre förutsättningar att konkurrera och begränsningen har haft en tydlig effekt på kanaliseringen för de spelformer som är utsatta för mest konkurrens från olicensierade spel. Att de allmännyttiga lotterierna betraktar bonus som viktig för sina kundrelationer förvånar inte, det gör alla spelformer.

Kindred menar att konsekvenserna av regeringens bonusbegränsningar är att verksamheten skadas för alla operatörer. Att släppa på bonusbegränsningarna enbart för de allmännyttiga innebär en kraftig snedvridning av marknaden och kommer att ställa till stora problem. I Statskontorets fjärde rapport om spelmarknaden (april 2021) framgår att spelandet på allmännyttiga lotterier ökat något, låt vara att Postkodlotteriet verkar ha tagit en större del av ökningen.

Någon tydlig minskning kan dock inte konstateras så ekonomiska skäl för att slopa bonusbegränsningen för just allmännyttiga lotterier föreligger inte.

17. Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel

Utredningen föreslår att Spellagens tillämpningsområde inte utvidgas till att täcka in lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel som inte omfattas av nuvarande tillämpningsområde. .

Kindred biträder utredningens uppfattning.

Del V Övriga frågor

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att författningsändringarna träder i kraft den 1 juli 2022 förutom det som gäller tillstånd för spelprogramvara (B2B-licenser) som föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Kindred biträder utredningens uppfattning.

19. Konsekvenser

19.3.2 Begränsningar av marknadsföring

Utredningen skriver att företag med en stor andel onlinekasino kan drabbas av reklamförbudet dagtid och möjligen också lämna det svenska licenssystemet, vilket utredningen inte tycker är ett problem eftersom det finns förhållandevis många licensierade företag. Utredningen pekar också på att förbudet får konsekvenser för radio och TV men bedömer effekterna som begränsade.

Kindred menar att utredningen tänker fel när det gäller effekterna av färre licensierade spelföretag eftersom detta inte betyder färre spelföretag som svenska spelare kan spela på online, utan snarare att företagen finns tillgängliga för svenska spelare men utan svensk licens och att kanaliseringen därmed fortsätter minska. Möjligheterna att marknadsföra sig i svenska medier är också ett viktigt skäl till att söka svensk licens och denna möjlighet bör inte inskränkas. Reklamförbudet kan väntas leda till lägre kanalisering och med tanke på att utredningen själv inte kan redogöra för något tydligt samband mellan reklam och spelproblem, så finns ingen rimlig proportion mellan de negativa konsekvenserna och vad utredningen tror sig kunna åstadkomma.

Vad gäller effekterna på svenska radio- och TV-företag tror Kindred att effekterna blir allvarigare än vad utredningen anta. Inte minst gäller det radio eftersom förbudet täcker in hela radions prime time, den tid då radion i har huvuddelen av sina reklamintäkter. Kindred uppmanar regeringen att noga läsa medieföretagens remissvar eftersom vi kan anta att effekterna blir allvarliga för en mediemarknad som redan är hårt pressad av globala internetföretag. Extra allvarligt är dessa effekter eftersom den tänkta nyttan med förbudet är högst oklar.

Terese Thagaard
Legal Counsel Nordics
Spooniker Ltd / Kindred Group plc
terese.thagaard@kindredgroup.com