

Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder,
med anledning av det nya coronaviruset. Delrapport 2
enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)

Innehåll

1.1	Bakgrund	3
1.2	Uppdraget.....	3
2	Verksamhetsplan och prioriteringar	4
3	Utvecklingen på spelmarknaden.....	4
3.1	Omsättningen på den svenska spelmarknaden t.o.m. april (komplett underlag) m.m.....	4
3.2	Omsättningen på de europeiska spelmarknaderna	8
3.3	Folkhälsan och konsumentskyddet.....	10
3.4	Spelpaus	12
3.5	Enkät avseende coronapandemins påverkan på kommersiellt onlinespel och vadhållning m.m.....	14
3.6	Rättsfall.....	14
4	Åtgärder för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel genom Spelpaus.se	16
5	Tillsynsåtgärder och andra aktiviteter avseende olicensierat spel	16
5.1	Förbudsföreläggande/polisanmälningar	16
5.2	Nationell samverkan	17
6	Förslag till andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen	17
6.1	Andra myndigheters uppdrag och andra åtgärder	17

Inledning

1.1 Bakgrund

Den 1 januari 2019 trädde den nya spellagen (2018:1138) ikraft. Lagen innebär i korthet att en licensmarknad har införts. Licens kan ges för bl.a. kommersiellt onlinespel, vilket är spel som inte tidigare har omfattats av den svenska spelregleringen. Onlinespel och vadhållning är konkurrensutsatta och licens kan ges till alla som uppfyller lämplighetskraven i den nya regleringen. Kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden, dvs. den andel av den totala nettoomsättningen på den delmarknaden som sker hos spelföretag med licens, har i Statskontoret tredje delrapport (april 2020)¹ uppskattats till 88 procent. Den nya regleringen innebär också nya krav på dem som tillhandahåller spel (licenshavare), bl.a. vad gäller omsorgsplikt och spelansvar. Det senare är av särskild vikt med hänsyn till det nu uppkomna läget.

1.2 Uppdraget

I regeringsbeslut den 23 april (Fi2020/01922/OU) fick Spelinspektionen med anledning av utbrottet av den nya coronaviruset i uppdrag att

- följa utveckling på spelmarknaden,
- vidta åtgärder för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel genom tjänsten Spelpaus.se,
- redovisa vilka tillsynsåtgärder och andra aktiviteter som myndigheten genomfört för att säkerställa att enbart spelföretag med nödvändig licens tillhandhåller spel i Sverige, och en bedömning av vad dessa aktiviteter lett till i form av minskad exponering av olicensierat spel mot den svenska marknaden,
- redovisa vilka åtgärder, inklusive ändringar i spellagen (2018:1138) eller förordning, som i det uppkomna läget behövs för att hindra olicensierat spel från att riktas online mot den svenska marknaden,
- redovisa nödvändiga åtgärder för att hindra att spelare kringgår satta gränser för spelandet, samt

¹ Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3: Första året med den nya spelregleringen (2020:8), s. 41.

- överväga om det finns behov av andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen.

Redovisningen ska enligt uppdraget ske månadsvis med första redovisningstillfälle den 18 maj och redovisa en lägesbild av hela uppdraget. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2020. Spelinspektionen har för avsikt att efter det första redovisningstillfället delredovisa uppdraget den 18 juni, den 17 juli och den 18 augusti med slutredovisning den 1 september.

Denna andra delrapport innehåller huvudsakligen uppdateringar av utvecklingen på spelmarknaden samt uppdateringar avseende av myndigheten vidtagna åtgärder för att informera allmänheten om Spelpaus.se samt vidtagna åtgärder mot olagligt spel.

2 Verksamhetsplan och prioriteringar

Regeringen beslutade den 11 juni om förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (SFS 2020:495). Förordningen träder i kraft den 2 juli. Spelinspektionen har med anledning av detta prioriterat om vissa tillsynsinsatser för att kunna följa upp att licenshavarna efterlever det tillfälliga regelverket.

3 Utvecklingen på spelmarknaden

3.1 Omsättningen på den svenska spelmarknaden t.o.m. april (komplett underlag) m.m.

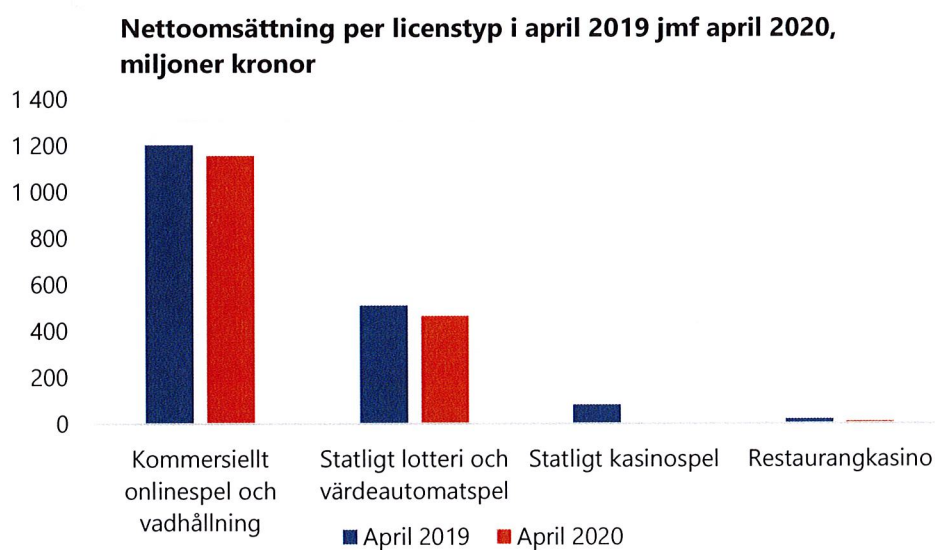
Omsättningen för licenskategorin kommersiellt onlinespel och vadhållning minskade med 3 procent i april jämfört med april 2019 (Diagram 1).² Även övriga licenskategorier minskade. Statligt lotteri och värdeautomatspel minskade med 9 procent.³ Statligt kasinospel förekom inte under april 2020

² AB Trav och Galopp (ATG), vars intäkter främst kommer från spel på hästar, hade en stark utveckling i april. Om man bortser från ATG i beräkningen, så minskade kategorin kommersiellt onlinespel och vadhållning med 20 procent under perioden.

³ Den omsättning för statligt lotteri och värdeautomatspel som kan härledas från spelskatten är svårtolkad, då stora vinstutbetalningar skapar stora svängningar.

efter den tillfälliga nedstängningen 29 mars. Omsättningen för landbaserat kommersiellt kasinospel (nedan kallat restaurangkasino) minskade med 46 procent.

Diagram 1

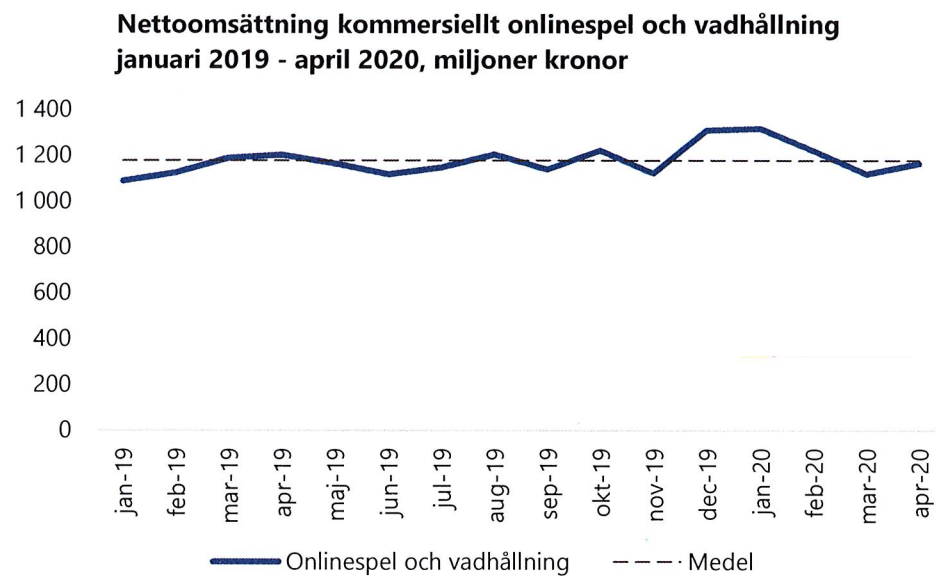


Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Månadsuppgifter om spel för allmännyttiga ändamål, till exempel rikslotterier, saknas.

Omsättningen för kommersiellt onlinespel och vadhållning låg i april marginellt under det historiska genomsnittet (Diagram 2).

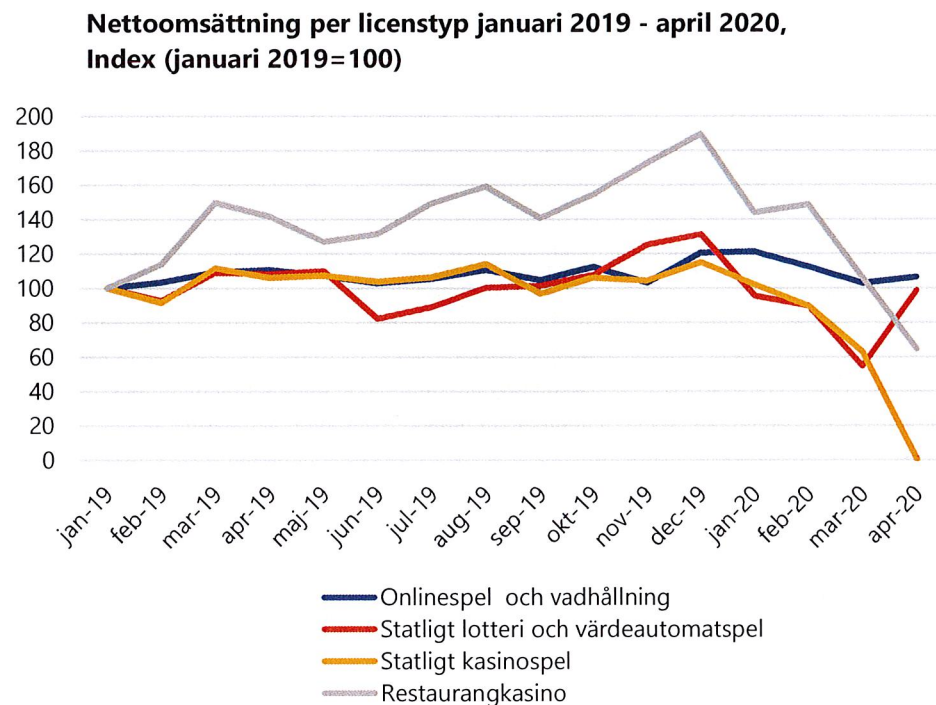
Diagram 2



Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Restaurangkasino och statligt kasinospel har minskat kraftigt de senaste månaderna, sannolikt till följd av de restriktioner som gällt för restaurangnäringen. Den omsättning för statligt lotteri och värdeautomatspel som kan härledas från spelskatten är enligt uppgift påverkad av stora vinstutbetalningar under april (Diagram 3).

Diagram 3

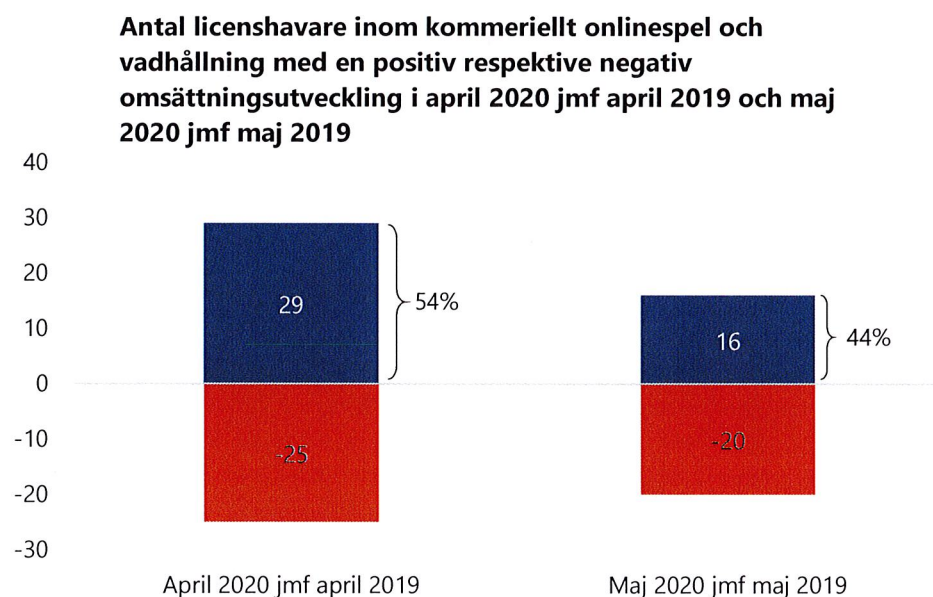


Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Nedgången i mars för statligt lotteri och värdeautomatspel förklaras främst av ett antal större vinstutbetalningar.

54 procent av bolagen som hade licens för onlinespel och/eller vadhållning visade en tillväxt i april 2020 jämfört med april 2019 (Diagram 4). Preliminära siffror för maj visade att 44 procent av bolagen hade en positiv tillväxt.

Diagram 4



Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Bolag som inte har betalat skatt under någon av månaderna ingår inte i jämförelsen. Siffrorna för maj är preliminära.

3.2 Omsättningen på de europeiska spelmarknaderna

Få spelmyndigheter har publicerat marknadsdata för mars och april. För att få en bild av utvecklingen av marknadsutvecklingen har vissa spelmyndigheter låtit göra undersökningar riktade till spelbolag och konsumenter.

Spelmyndigheten på Malta genomförde under april en enkätundersökning riktad till spelbolag.⁴ Utifrån undersökningen konstateras att nedgången för

⁴ The Impact of the COVID-19 pandemic on the Gaming Industry in Malta, <https://www.mga.org.mt/the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-the-gaming-industry-in-malta/>

vadhållningen inte uppvägs av en motsvarande ökning i nätkasino. I en kommentar till rapporten uppger dock myndigheten att omsättningen för nätkasino vid tidpunkten för undersökningen uppskattas till 9 procent över budget för 2020.

Danska Spillemyndigheden har ännu inte publicerat någon marknadsdata för april. Preliminära siffror visar på en tvåsiffrig procentuell ökning för nettoomsättningen för nätkasino jämfört med april 2019. Dock påpekar man att nätkasino är en spelform som visat en stark tillväxt i Danmark de senaste åren. Detta gör det svårt att hålla isär en tillväxt som är i linje med historisk tillväxt från en eventuell "corona-effekt".

Trots starka restriktioner för spelreklam, visar uppgifter för den italienska spelmarknaden på en stark utveckling för nätkasino i mars 2020 med en ökning på 29 procent jämfört med samma månad 2019.⁵ För april i år var ökningen 46 procent jämfört med april 2019.

Brittiska spelmyndigheten Gambling Commission publicerar sedan i mars 2020 månadsvis uppgifter om bland annat antal spela aktiva spelare per spelform. Jämfört med mars 2020 noterar man en nedgång i april för antalet aktiva spelare på till exempel spelautomater online med 2 procent. Övrigt spel (inklusive nätkasino, men exklusive spelautomater online) ökade med 5 procent. Antalet insatser för samma spelformer ökade med 15 procent respektive 25 procent under samma period.⁶

Värt att notera är att de flesta europeiska länder har infört striktare restriktioner gällande karantän/social distansering med anledning av coronapandemin än Sverige.

⁵ Italian Online Gaming Surge Tempers COVID-19-Led Betting Slump, https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights_analysis/italian-online-gaming-surge-tempers-covid-19-led-betting-slump

⁶ Gambling business data on gambling during Covid-19, <http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/Statistics-and-research/Covid-19-research/Covid-19-update-June-2020/Gambling-business-data-on-gambling-during-Covid-19-Updated-June-2020.aspx>

3.3 Folkhälsan och konsumentskyddet

Telefonkontakter har tagits med Spelberoendegruppen och Spelberoendes förening för vilka det redogörs för nedan. Sammanställning från Stödlinjens kontakter och självtest har mottagits för vilka det också redovisas nedan.

Spelberoendegruppen

Spelberoendegruppen har inte märkt av någon förändring i antal kontakter och menar att konsekvenserna troligen kommer att märkas först till hösten eller i början av nästa år. Det är just nu många före detta spelare som tar kontakt med föreningen, antingen på grund av återfall eller oro för återfall.

Spelberoendegruppen kommer att fortsätta att hålla möten som vanligt och de arbetar också med att informera kommuner om spelberoende och föreningens verksamhet.

Spelberoendes förening Stockholm

Det är nya besökare varje vecka och det finns en oro för vad som kommer att hända när vadslagningen kommer igång under sommaren. Det finns en farhåga om att personer som flyttat sitt spelande till andra spelformer under vadhållningens frånfalle kommer att addera vadhållningen till sina nya spelvanor. Föreningen har haft en ökning av personer som anger trav som källa till problemspel. Föreningen har också uppmärksammat att det är ökad aktivitet på diskussionsforum på internet när det gäller att tipsa om olicensierat spel. Föreningens mötesverksamhet kommer att vara igång under hela sommaren. Utifrån erfarenheter brukar sommaren vara en lugn period när det gäller hjälpsökande och att fler personer tar kontakt under andra delar av året. Det som har stuckit ut hos föreningen under de senaste veckorna är att det varit en ökning av samtal från föräldrar med oro kring sina barn och ungdomars dataspelning.

Stödlinjen

Under den senaste tvåveckorsperioden (26 maj till 8 juni) har Stödlinjen haft en uppgång i samtalskontakter. Detta är ett trendbrott då de första 11 veckorna under coronapandemin präglades av minskade antal samtalskontakter jämfört med 2019. När det gäller antal personer som testar sina spelvanor har Stödlinjen har det inte skett någon förändring under pandemin. Vidare kan Stödlinjen se

att de som anger att de spelar på nätcasino har högre PGSI-poäng⁷ än de som angett andra spelformer men det har inte gått att se någon skillnad i nivån av spelproblem under coronapandemin jämfört med innan.

Forskning

Under den senaste två veckorsperioden har det publicerats två forskningsartiklar som har studerat spelbeteende under coronapandemin. Den ena studien bygger på självrapporterat spelbeteende hos spelare och den andra på spelbeteende utifrån data från ett spelbolag. Nedan redogörs det för de två artiklarna.

I början av juni publicerades en artikel av Anders Håkansson vid Lunds universitet om spelande under coronapandemin. Studien bygger på en webbenkät där drygt 2000 personer i Sverige svarat på frågor om sina spelvanor. Utifrån frågeformuläret PGSI hade 9 procent av studiedeltagarna någon form av problemspelande (5 procent hade spelproblem, 4 procent förhöjd risk). Studien visar att de flesta inte spelar mer på grund av coronapandemin. 38 procent av de svarande var icke-spelare. 7 procent av de svarande rapporterade att de spelar mindre sedan coronapandemin började, 4 procent rapporterade att de spelar mer. Bland de som spelar mer är förekomsten av problemspelande hög och inom denna grupp var det också vanligare att alkoholkonsumtionen hade ökat under pandemin. Håkansson skriver att det finns brister i studien, däribland att det är en anonym webbundersökning. Det har inte gått att ställa några djupgående frågor och studien följer inte heller spelarna över tid.

I slutet av maj publicerades en studie där Auer, Malisching och Griffith utifrån data från ett stort europeiskt online spelbolag undersökt spelande på kasinospel online hos vadslagningsspelare under coronapandemin. Studien inkluderade spelare från Sverige, Tyskland, Finland och Norge.⁸

⁷ Angående PGSI-poäng se

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/projektwebbar/spelprevention/mata-spelproblem/matinstrument-pgsi.pdf>

⁸ Auer, M., Malisching, D & Griffiths, M. D. (2020). Gambling before and during the COVID-19 pandemic among european regular sport bettors: an empirical study using behavioral tracking data. International journal of mental health and addiction.

Alla personer som gjort åtminstone en insats på sportspel under fem av tio kalenderveckor mellan 1 januari och 7 mars var inkluderade i studien (n=5396). En jämförelse gjordes sedan med hur spelandet sett ut efter 7 mars. Resultatet visade en signifikant minskning i insatser hos vadslagningsspelare efter coronapandemin, hos detta spelbolag. Författarna kunde också se att vadslagningsspelarna inte bara minskade sina vadslagningsspel utan att det även var en minskning i kasinospel online hos den här gruppen. Även om spelandet på kasinospel online inte ökade generellt så noterades det att mer frekventa vadslagningsspelare tenderade att fortsätta sitt spelande på kasinospel online medan de som spelade mer sällan på vadslagning i högre utsträckning slutade spela helt och hållet under coronapandemin. Författarna betonar att det bör tas hänsyn till att studien är gjord på ett enda spelbolag och att det endast är spelare från ett fåtal länder som är inkluderats vilket gör att spelarmönster kan ha sett annorlunda ut hos andra spelbolag och i andra länder.

3.4 Spelpaus

Den 14 juni var 52 026 personer avstängda via Spelpaus.se (se diagram 5). Ökningen av antalet avstängda har mattats av något sedan mitten av april 2020. Det är fortsatt flest män som stänger av sig i avstängningsregistret vilket illustreras i diagram 6. Den vanligaste avstängningsformen är även fortsättningsvis tillsvidareavstängning vilket illustreras i diagram 7.

Diagram 5

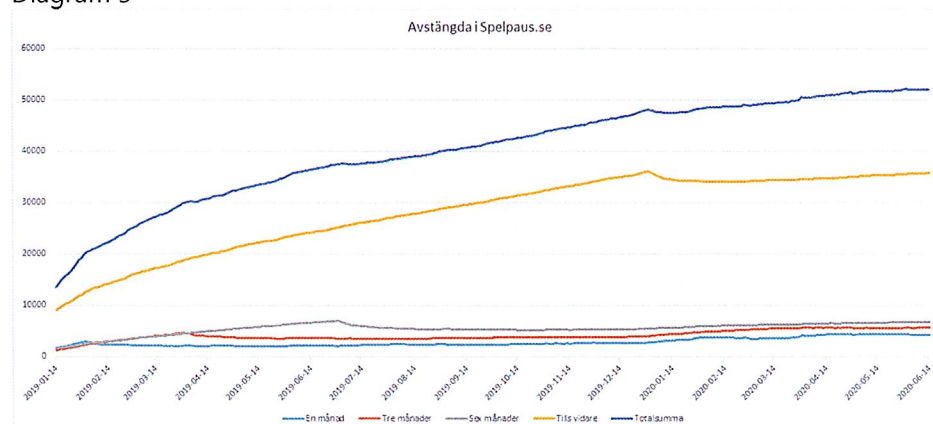


Diagram 6

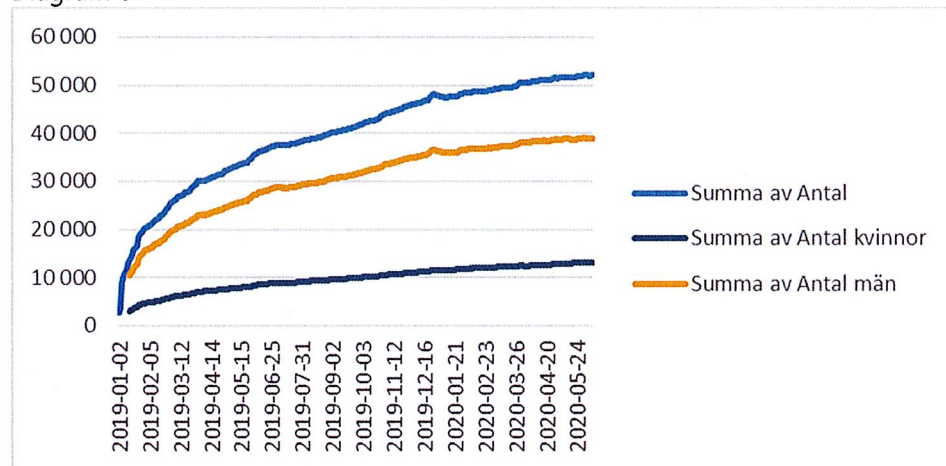
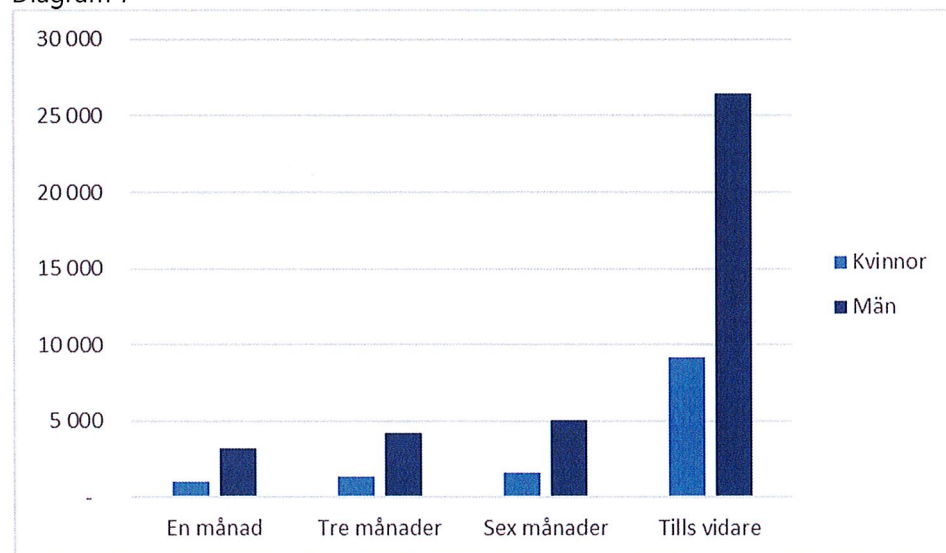


Diagram 7



3.5 Enkät avseende coronapandemins påverkan på kommersiellt onlinespel och vadhållning m.m.

Spelinspektionen bad den 28 april samtliga (54) licenshavare med licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning att besvara frågor rörande den påverkan som coronapandemin har på licenshavarnas spelverksamhet m.m. 52 licenshavare hade besvarat enkäten t.o.m. sista svarsdag den 8 maj.

Kortfattat har dessa licenshavare svarat bl.a. följande av relevans för denna delrapport.

Omsättning avseende vadhållning har minskat. De flesta licenshavare har svarat att de inte märkt av någon större förändring ännu av kundernas spelbeteende under coronapandemin. En del licenshavare har svarat att de ser ett minskat spelande, ett fåtal anger att spelandet har ökat. Licenshavarna har även observerat ett ökat användande av spelansvarsverktyg. De uppger även de sett en ökad efterfrågan från kunder avseende information om spelansvarsverktyg. Flera licenshavare uppger att de har minskat sin marknadsföring. Flera licenshavare nämner att Spelinspektionen måste få resurser och verktyg (bl.a. återinförande av det förvaltningsrättsliga främjandeförbudet, krav på licens för B2B- och affiliateverksamhet samt ip-blockering och andra blockeringsformer nämns) för att kunna arbeta mot olicensierat spel som riktar sig mot Sverige på ett effektivt sätt.

3.6 Aktuella rättsfall

Den 15 juni 2020 meddelade Förvaltningsrätten i Linköping fyra domar avseende överklaganden angående lagligheten och tolkning av bonusbestämmelserna i spellagen.⁹ Förvaltningsrätten delade Spelinspektionens bedömning att spelbolagen hade brutit mot bonusbestämmelserna.

Förvaltningsrätten har i målen prövat flera intressanta frågeställningar, bl.a.

- vad är en bonus (VIP-erbjudande, insättningsbonusar, lojalitetsprogram, gratisspel, gratisspinn, etc),

⁹ <https://www.domstol.se/nyheter/2020/06/forvaltningsratten-har-provat-overklaganden-gallande-overtradelser-av-spellagens-bonusbestammelse/>

- vad innebär kravet att en bonus ska vara direkt kopplat till spelet,
- vad avses med att erbjuda eller lämna en bonus, och
- är en s.k. uppskjuten bonus en eller flera bonusar.

Enligt förvaltningsrätten är en bonus ett ekonomiskt incitament, rabatt, återbäring eller annan belöning, som är kopplad till spelandet på licenshavarens plattform. Premier, som VIP-erbjudanden, insättningsbonusar, lojalitetsprogram, etc., med ett ekonomiskt värde kopplat till en spelares spelande på en webbplats är också att anses som en bonus. Förvaltningsrätten konstaterar också att gratisspel och gratisspinn är att anses som bonusar i spellagens mening. En gåva som är kopplad till spelande på spelbolagets plattform kan inte uppfattas på annat sätt än att det är en bonus i spellagens mening. Det är enligt domstolen tydligt att gåvan är något som tilldelas spelaren utöver vad som annars gäller. Kravet att en bonus ska vara direkt kopplat till spel ansåg förvaltningsrätten ska uppfattas såsom att det ska finnas en koppling mellan bonusen och spelarens spelande på en webbplats.

Att lämna information om olika bonussystem på en webbplats, även om det inte har funnits en faktisk möjlighet att sedan få bonusen, är enligt förvaltningsrättens bedömning ett erbjudande om bonus i lagens mening. Domstolen har särskilt beaktat bestämmelsens syfte (spelansvar) och att en potentiell spelare kan lockas till spel redan av den information som finns tillgänglig på ett spelbolags webbplats, och därmed inte läser de allmänna villkor där det framgår att erbjudandet inte gäller.

I två mål har frågan om s.k. uppskjutna bonusar prövats. Enligt domstolen har det inte varit fråga om att en bonus erbjudits och lämnats vid spelares första speltillfälle och att spelaren getts tillgång till denna under en viss period, utan att bonus har lämnats under en viss period i olika omfattning beroende på spelarens fortsatta insättningar. När framtida bonusutbetalningar blir beroende av fortsatta insättningar innebär det enligt domstolen att det är fråga om bonusar vid flera tillfällen.

Domarna kan komma att överklagas av spelbolagen.

4 Åtgärder för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel genom Spelpaus.se

Den 15 juni lanserades kampanjen för Spelpaus.se som Spelinspektionen informerade om i den första delrapporten. Totalt utgörs kampanjen av sju olika budskap, varav tre visas som reklamfilmer i tv. Samtliga sju budskap används i annonsbanners på olika webbsidor samt i sociala medier.

Utformningen av kampanjen bygger på att budskapet ska vara enkelt, tydligt och förtroendeingivande. Det huvudsakliga syftet är att öka medvetenheten om att Spelpaus.se finns och att det är Spelinspektionen som står bakom den. Samtidigt vill myndigheten uppmärksamma människor på (tidiga) tecken på spelproblem, t.ex. att man börjar spela i hemlighet.

Kampanjen sträcker sig över en fyraveckorsperiod. Spelinspektionen gör bedömningen att det är ett bra första steg för att nå målet att väsentligt öka allmänhetens kunskap om var man kan stänga av sig från spel om pengar. När myndigheten har utvärderat kampanjen tas beslut om eventuellt uppföljande informationsinsatser under hösten 2020.

På Spelinspektionen.se har också publicerats en sida som beskriver kampanjen och dess syfte samt informerar om tecken på spelproblem och var hjälp finns att söka. Denna webbsida länkar Spelinspektionen även till när myndigheten kommunicerar i exempelvis sociala medier.

5 Tillsynsåtgärder och andra aktiviteter avseende olicensierat spel

5.1 Förbuds föreläggande/polisanmälningar

Sedan den förra delrapporten har Spelinspektionen meddelat förbuds förelägganden i ytterligare tio ärenden. Myndigheten har därmed totalt meddelat förbuds förelägganden i 21 ärenden. Sammanlagt omfattar dessa ärenden ett nittiototal websidor.

Spelinspektionen har sedan december 2019 avskrivit fem ärenden rörande bolag då bolagen, efter skrivelse från Spelinspektionen, slutat att rikta sin spelverksamhet mot Sverige alternativt efter en fördjupad utredning inte ansetts ha bedrivit sådan verksamhet.

I samtliga ärenden där ett förbuds föreläggande meddelats, har Spelinspektionen även gjort en polisanmälan. Myndigheten har också polisanmält en betaltjänstleverantör för misstänkt brott mot främjandeförbudet.

5.2 Nationell samverkan

Den 26 maj höll Spelinspektionen ett möte med Spelmarknadsrådet med anledning av coronapandemin. Vid mötet deltog Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Länsstyrelserna, Konkursverket, Allmänna reklamationsnämnden och Ekobrottsmyndigheten.

Vid mötet presenterade Spelinspektionen regeringsuppdraget, myndighetens arbete mot olagligt spel och myndighetens rapport om affiliate-verksamhet. Övriga myndigheter redogjorde för senaste status avseende olovligt spel inom respektive myndighets ansvarsområde.

6 Förslag till andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen

6.1 Andra myndigheters uppdrag och andra åtgärder

Datainspektionen

Spelinspektionen är inte behörig att utöva tillsyn över licenshavarnas hantering av personuppgifter, se 18 kap. andra stycket 2 spellagen. Det har kommit till Spelinspektionens kännedom att flera personer som är avstängda i myndighetens självavstängningsregister Spelpaus har erhållit marknadsföring, bl.a. via SMS, som erbjuder spel till den som är avstängd i Spelpaus, dvs. olicensierat spel som riktar sig mot Sverige. Såsom registerhållare har Spelinspektionen även uppmärksammat att ett antal licenshavare ställer ett

mycket stort antal förfrågningar mot registret. Avseende en del av dessa förfrågningar finns det enligt Spelinspektionens bedömning anledning att ifrågasätta om dessa har lagligt stöd. Det finns därför anledning att misstänka att uppgifter ur registret används på ett otillåtet sätt. Mot bakgrund av ovan nämnda anser Spelinspektionen att det är angeläget att Datainspektionen inom en nära framtid inleder en generell tillsyn över hur aktörerna på den svenska spelmarknaden hanterar personuppgifter.

Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)

Ett flertal av de frågor som togs upp i den första delrapporten, så som frågan om utökade möjligheter för Spelinspektionen att begära in information från licenshavarna samt frågan om ett återinförande av det förvaltningsrättsliga främjandeförbudet samt andra åtgärder för att utestänga olicensierat spel som riktar sig mot Sverige, bereds för närvarande av Spelmarknadsutredningen. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2020 men har begärt förlängd tid. Spelinspektionen ser stora tidsmässiga vinster och andra praktiska fördelar för att få till stånd nödvändiga författningsändringar om Spelmarknadsutredningen ges mer tid att bereda bl.a. ovan nämnda frågor.

Denna delrapport har beslutats av Camilla Rosenberg, generaldirektör, efter föredragning av chefsjuristen Johan Röhr.



Camilla Rosenberg

Johan Röhr