

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

Innehåll

1.1	Bakgrund	4
1.2	Uppdraget.....	4
2	Verksamhetsplan och prioriteringar	5
3	Utvecklingen på spelmarknaden.....	6
3.1	Omsättningen på den svenska spelmarknaden i mars och april 2020 m.m.	6
3.2	Omsättningen på de europeiska spelmarknaderna	12
3.3	Folkhälsan och konsumentskyddet.....	13
3.4	Spelpaus	15
3.5	Internationell utblick.....	15
4	Åtgärder för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel genom Spelpaus.se	17
5	Tillsynsåtgärder och andra aktiviteter avseende olicensierat spel	18
5.1	Olovlig spelverksamhet?	18
5.2	Vidtagna och planerade åtgärder	19
5.2.1	Förbudsföreläggande.....	19
5.2.2	Polisanmälningar	20
5.2.3	Betalningsblockering	20
5.2.4	Varningsmeddelanden.....	21
5.3	Åtgärder inom ramen för samverkan och dialog med spel- marknadens aktörer.....	22
5.3.1	Nationellt.....	22
5.3.2	Internationellt	23
5.4	Sammanfattande analys och bedömning	23
5.4.1	Myndighetens arbete mot olagligt spel	23
5.4.2	Tips rörande olagligt spel från licenshavare och allmänheten	24

6	Åtgärder för att hindra olicensierat spel från att riktas online mot den svenska marknaden	25
6.1	Förvaltningsrättsligt främjandeförbud.....	25
6.2	Undantag från "banksekretessen"	25
6.3	Licens för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara, s.k. B2B-licens	26
7	Nödvändiga åtgärder för att hindra att spelare kringgår satta gränser för spelandet	27
8	Förslag till andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen	27
8.1	Utökad skyldighet för licenshavare att lämna information	27
8.2	Stärkt kreditprovning.....	28
8.3	Andra myndigheters uppdrag och andra åtgärder	29

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.

2 Verksamhetsplan och prioriteringar

Tillsyn över spelmarknaden är, tillsammans med licensgivning, Spelinspektionens största uppdrag. Tillsyn är ur ett brett perspektiv all verksamhet vid myndigheten som syftar till ökad regelefterlevnad. Ökad regelefterlevnad kan uppnås på många olika sätt. Det är viktigt med information och dialog samtidigt som regelöverträdelser också ska få tydliga konsekvenser.

Av Spelinspektionens verksamhetsplan för 2020 framgår följande områden som är av relevans för uppdraget.

Olaglig spelverksamhet

Spelinspektionen kommer att prioritera åtgärder som kan antas bidra till kanalisering av spelandet till bolag som har licens i Sverige. Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online kommer att utgå från den strategi som myndigheten beslutade i december 2019.

Information

Spelinspektionen ska informera allmänheten på ett sätt som bidrar till välinformerade konsumenter som kan göra medvetna val. Prioriterade områden är analys och omvärldsbevakning, information till allmänheten samt information till kommuner

Spelansvar

Under 2020 kommer Spelinspektionen prioritera tillsyn av licenshavarnas spelansvar, med särskilt fokus på omsorgsplikten.

Samverkan

Samverkan inom ramen för Spelmarknadsrådet och Matchfixningsrådet är prioriterat. Spelinspektionen ska fortsatt prioritera samverkan med Konsumentverket inom ramen för det delade tillsynsansvaret mellan myndigheterna. Inom ramen för Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet ska myndigheten prioritera samverkan med bland annat Finansinspektionen samt polis och åklagare.

Spelinspektionen ska under året också prioritera att utveckla samverkan inom ramen för de överenskommelser (MoU:er) som myndigheten har ingått med tillsynsmyndigheter i andra länder. Myndigheten ska även verka för att få till ytterligare överenskommelser med andra länder som är relevanta för att stärka myndighetens tillsyn och licensarbete. Samverkan med andra nordiska tillsynsmyndigheter kommer också att prioriteras.

Under förutsättning att den av finansdepartementet föreslagna förordningen, Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/01934/OU) träder i kraft kommer Spelinspektionen att prioritera om vissa tillsynsinsatser för att följa upp att licenshavarna följer det tillfälliga regelverket. I detta sammanhang vill myndigheten påtala att de föreslagna reglerna kan komma att påverka centrala delar i licenshavarnas tekniska system. Dessa ändringar kan vara både tidskrävande och medföra krav på omcertifiering av systemen. Det medför en stor risk för att många licenshavare inte kommer att kunna uppfylla de nya kraven inom föreslagen tid.

3 Utvecklingen på spelmarknaden

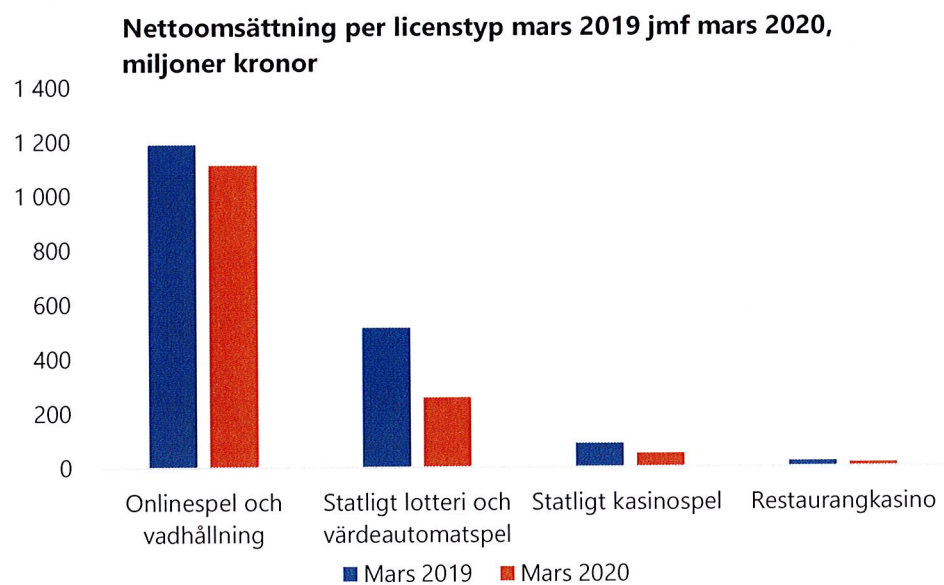
3.1 Omsättningen på den svenska spelmarknaden i mars och april 2020 m.m.

I stort sett all vadhållningsverksamhet bortsett från trav upphörde i mitten på mars, då de flesta större sportevenemangen ställdes in till följd av coronapandemin.

Som exempel på detta kan nämnas att omsättningen för två större spelbolag med tyngdpunkt på vadhållning minskade kraftigt med 40 respektive 51

procent i mars 2020 jämfört med mars 2019. Flera av de större bolagen som är mer profilerade mot kasinospel online klarade sig betydligt bättre. Som helhet minskade kategorin onlinespel och vadhållning² omsättningen med 6 procent i mars 2020 jämfört med mars 2019.

Diagram 1

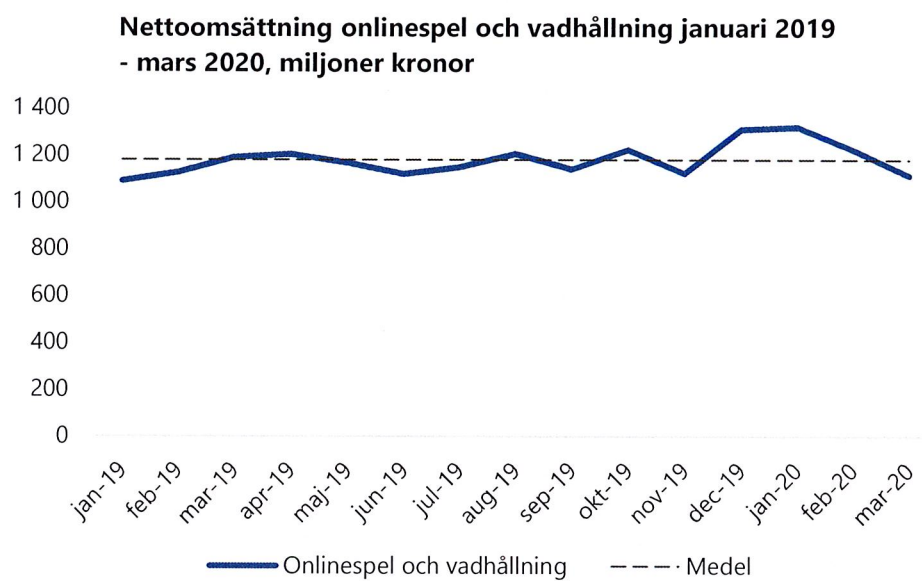


Källa: Skatteverket och Spelinspektionen, Anm.: Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras.

² Spelinspektionen har ingen möjlighet att redovisa omsättningen för onlinespel och vadhållning var för sig.

Omsättningen för onlinespel och vadhållning var 6 procent lägre än genomsnittet för perioden januari 2019–mars 2020 (Diagram 2).

Diagram 2



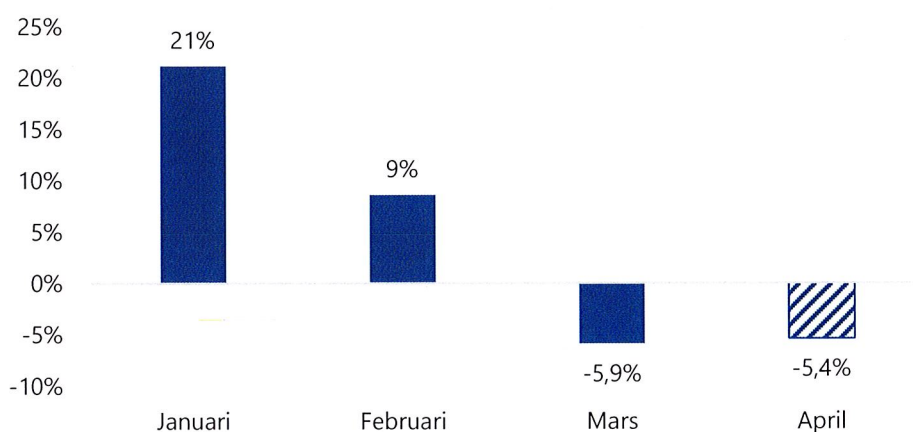
Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras.

Preliminärt minskade nettoomsättningen för onlinespel och vadhållning med 5,4 procent i april 2020 jämfört med april 2019.

Diagram 3

Förändring nettoomsättning vadhållning och onlinespel per månad 2020 jämfört med motsvarande månad 2019



Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

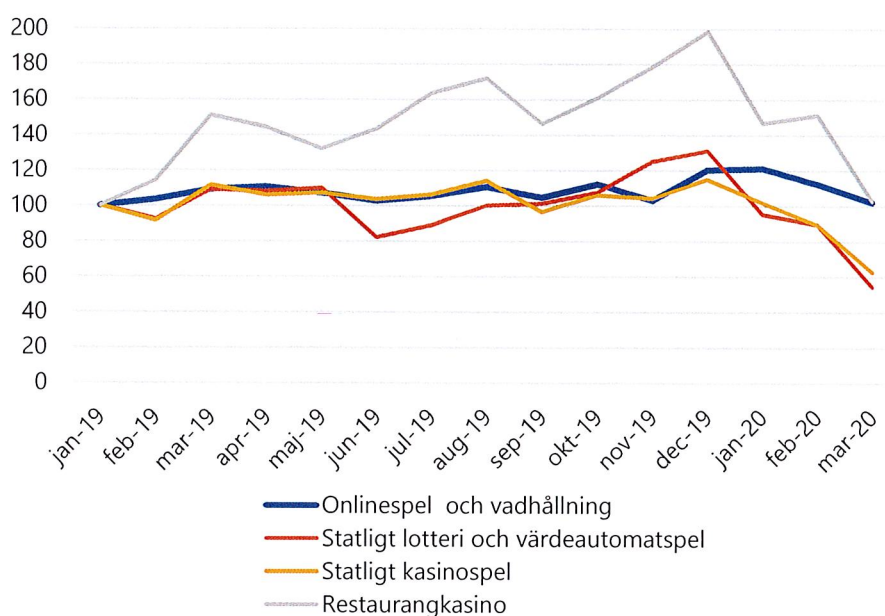
Anm.: Licenshavare som inte hade betalat skatt under någon av månaderna ingår inte i jämförelsen.

Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras. Observera att uppgifterna för april bygger på inbetald spelskatt för 45 av 71 licenshavare. Flera större bolag saknas i underlaget.

Som framgår av Diagram 4 har onlinespel och vadhållning inte drabbats lika hårt av coronapandemin som övriga spelformer.

Diagram 4

**Nettoomsättning per licenstyp januari 2019-mars 2020,
index (januari 2019=100)**



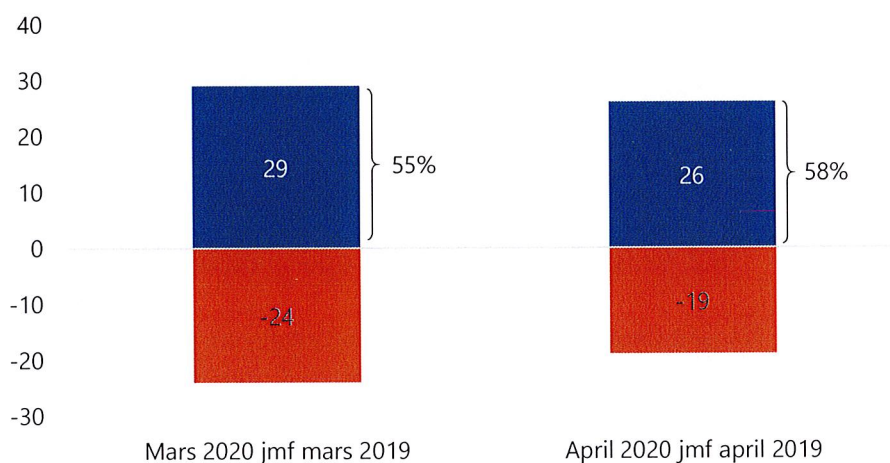
Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Siffrorna är preliminära.

55 procent av bolagen som hade licens för onlinespel och/eller vadhållning visade en tillväxt i mars 2020 jämfört med mars 2019. 58 procent av bolagen hade en tillväxt i april 2020 jämfört med april 2019.

Diagram 5

Antal licenshavare inom onlinespel och/eller vadhållning med en positiv respektive negativ omsättningsutveckling i mars och april 2020



Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Bolag som inte har betalat skatt under någon av månaderna ingår inte i jämförelsen. Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras. Observera att uppgifterna för april bygger på inbetald spelskatt för 45 av 71 licenshavare. Flera större bolag saknas.

Av de börsnoterade spelbolagen levererade flera förhållandevis starka rapporter för det första kvartalet utan större negativa effekter av den minskade vadhållningen andra halvan av mars.³ I Betssons rapport, "Ett starkt kvartal inom alla områden"⁴, konstateras att man noterat en tillströmning av kunder till kasino och eSports samt en ökning av aktiviteten per kund. I Leovegas rapport

³ Flera av de börsnoterade svenska spelbolagen har i skrivande stund (7 maj) haft en exceptionell stark tillväxt på börsen sedan mitten på mars (16 mars), t.ex. Catena Media 83%, Betsson +71%, Leovegas +64% och Kindred +63%.

⁴ <https://vp273.alertir.com/afw/files/press/betsson/202004236223-1.pdf>

görs bedömningen att man sannolikt kommer att ta marknadsandelar från den landbaserade industrin.⁵ Dock konstaterar man även att människors minskade nöjesbudget till följd av försämrad ekonomi kommer att påverka bolaget. Kindred ser trots dystra utsikter för vadhallningen, "en positiv tillväxt inom övriga produkter".⁶ Catena Media har noterat en signifikant ökning i trafik till operatörernas kasinosidor efter utbrottet av covid-19.⁷ Observera att bolagen är verksamma i flera länder och inte redovisar uppgifter specifikt för Sverige.

För att kunna följa spelmarknadens utveckling i den nu rådande situationen har Spelinspektionen i slutet av april skickat ut en enkät till samtliga licenshavare som har licens att tillhandahålla kommersiellt onlinespel och/eller vadhallning med frågor om hur deras verksamhet påverkas av coronapandemin. Flertalet licenshavare har besvarat enkäten och Spelinspektionen bereder för närvarande svaren och har för avsikt att återkomma till resultatet i kommande rapportering.

3.2 Omsättningen på de europeiska spelmarknaderna

Frånsett Gambling Commission i Storbritannien och danska Spillemyndigheden hade få europeiska spelmyndigheter i skrivande stund publicerat någon statistik för spelmarknaden för kvartal 1 2020.

Spillemyndigheden har noterat en svag ökning i nätkasinospelet, men säger sig inte kunna knyta ökningen till coronapandemin. Mellan perioden vecka 11-18 2019 och vecka 11-18 2020 ökade nettoomsättningen för nätkasino med 2 procent.⁸

Gambling Commission har observerat att en del spelare ökat sin konsumtion av vissa spelprodukter, t ex nätkasino, poker och spel på virtuell sport. Slutsatserna bygger både på information från spelbolagen och på en enkätundersökning

⁵ <https://mb.cision.com/Main/17434/3104770/1242429.pdf>

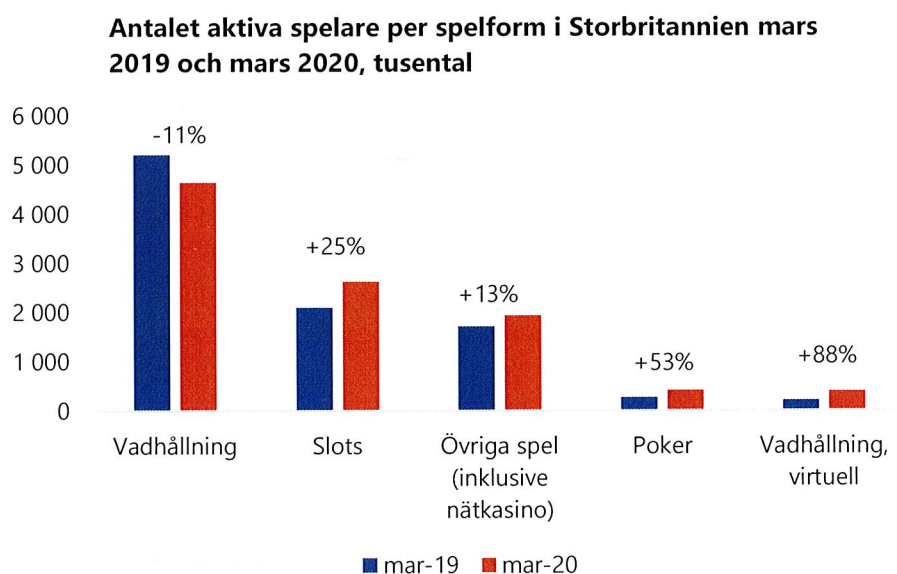
⁶ <https://www.kindredgroup.com/globalassets/kindred-group-plc--delarsrapport-januari--mars-2020-ej-reviderad.pdf>

⁷ <https://www.catenamedia.com/app/uploads/2020/04/Investor-presentation-1.pdf>

⁸ <https://borsen.dk/nyheder/virksomheder/gamblere-holder-paa-pengene-under-corona-samt-kontakt-med-Spillemyndigheden-for-vissa-klargoranden>.

riktad till spelare.⁹ Myndigheten uppger emellertid att man inte kan visa på någon ökning av problemspelet utifrån underlaget.

Diagram 6



Källa: Gambling Commission

Gambling Commission planerar att öka sin publiceringsfrekvens av statistik med anledning av coronapandemin. Värt att notera är att både Danmark och Storbritannien har infört striktare restriktioner i allmänhet med anledning av coronapandemin än Sverige.

3.3 Folkhälsan och konsumentskyddet

Spelinspektionen har sedan omregleringen etablerat kontakter med verksamheter som stödjer personer med spelproblem och deras anhöriga. Spelberoendegruppen, Spelberoendes förening Stockholm och Stödlinjen för spelare och anhöriga har återkopplat sina synpunkter och iakttagelser med

⁹ *Gambling Commission instructs tighter measures to protect consumers during lockdown*
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/news/2020/Gambling-Commission-instructs-tighter-measures-to-protect-consumers-during-lockdown.aspx>.

anledning av coronapandemin till Spelinspektionen för vilka det redogörs för nedan. Kontakter med stödföreningar kommer att utökas och hållas kontinuerligt för att fånga upp eventuella förändringar i verksamheterna.

Spelberoendegruppen

Spelberoendegruppen lägger ner mycket arbete på att anpassa verksamheten efter rådande omständigheter med primärt fokus på att upprätthålla möten och kontakt med sina medlemmar. Tendenser som observerats bland nya hjälpsökande är att det finns en rörelse mot snabba spel. Personer som tidigare ägnat sig åt vadhållning spelar kasino online. Det finns även de som uppger att de flyttat över sitt spelande till trav. Spelberoendegruppen gör bedömningen att det är för tidigt att uttala sig om en akut förändring med anledning av covid-19, men anar att det kan finnas en långsiktig påverkan baserat på tidigare erfarenheter.

Spelberoendes förening Stockholm

Spelberoendes förening Stockholm försöker så långt det är möjligt att fortsätta ha fysiska möten, då man upplever att tröskeln för att delta för första gången är lägre då. Föreningen har inte sett någon större ökning av kontakter och tror att effekter av människors spelande under pandemin kommer att märkas först till hösten. Föreningen har noterat att en tendens till att spelandet för vissa flyttat över från vadslagning till kasinospel online, och att medlemmar vittnar om att spelandet sker snabbare i den senare nämnda spelformen. Föreningen har inte fått några signaler om ökat travspelade.

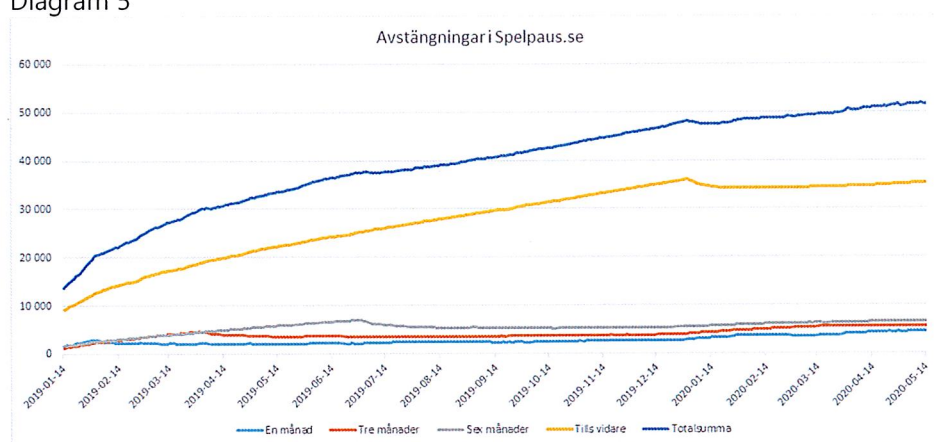
Stödlinjen för spelare och anhöriga

Stödlinjen ser en viss nedgång i kontakterna till Stödlinjen (både samtalskontakter och besök på hemsidan) under coronapandemin. Det är enligt Stödlinjen samma antal som testar sina spelvanor under coronapandemin som innan och de kan, utifrån frågorna i samband med självtestet dels se en viss ökning av andelen som spelar på nätkasino och hästar, dels en minskning av vadhållning, både online och hos ombud. Vidare kan Stödlinjen inte se vare sig en ökning eller minskning av nivån av spelproblem (mätt med självtestet) under coronapandemin jämfört med innan. Enligt rådgivarna som arbetar på Stödlinjen nämner klienter covid-19 i samtalen, både som en försvårande faktor, att man har mycket tid i hemmet, och en underlättande faktor, att sportspelen i stort sett försvunnit.

3.4 Spelpaus

Den 14 maj var 51 674 personer avstängda via Spelpaus.se. Det sker en kontinuerlig ökning av avstängningar och den vanligaste avstängningsformen är fortsatt tillsvidareavstängning vilket illustreras i diagram 5.

Diagram 5



3.5 Internationell utblick

Flera europeiska spelmyndigheter har uppmärksammat risken för en ökning av spelproblem under coronapandemin. Ett antal spelmyndigheter genomförde i slutet på mars informationsinsatser riktade till spelbranschen och konsumenterna med anledning av covid-19. Myndigheterna i Malta, Litauen, Nederländerna och Storbritannien, har gjort uttalanden riktade till spelbranschen om vikten av att följa regelverket. Spelmyndigheterna i Belgien, Danmark och Norge gick samtidigt ut med information till konsumenterna om ansvarsfullt spelande.

Spanien

Utöver informationsinsatser finns även exempel på mer konkreta åtgärder för att öka konsumentskyddet. Spanien har med vissa undantag valt att begränsa sändningstiden för audiovisuell spelreklam till mellan kl. 01:00 – 05:00. Även annan reklam begränsas, t.ex. direktreklam genom e-post och riktad reklam på

sociala medier. Inga kampanjer med bonusar och liknande får lanseras och innehållet i reklamen begränsas också i viss utsträckning.

Belgien

Belgien har från och med den 6 april infört en begränsning för insatser till max 500 euro per vecka. Begränsningen är avsedd att gälla under den period de fysiska spelplatserna är stängda.¹⁰

Lettland

Lettland har helt förbjudit spel online från och med den 6 april. Slutdatum för förbudet är oklart, men sannolikt gäller det minst tre månader framåt.¹¹

Portugal

Det portugisiska parlamentet har lagt fram ett förslag om begränsningar för spel online under coronapandemin.

Finland

Det statliga finländska spelbolaget Veikkaus har begränsat förlustgränsen från 2 000 euro per månad till maximalt 500 euro per månad. Begränsningen gäller från den 1 maj till den 30 september.¹²

Litauen och Storbritannien

Branschorganisationer i Litauen och Storbritannien har valt att temporärt begränsa spelreklamen.¹³

¹⁰ *Belgian Gaming Commission sets new limit on weekly stakes*, <https://www.gamblinginsider.com/news/8885/belgian-gaming-commission-sets-new-limit-on-weekly-stakes>.

¹¹ *Latvia bans online gambling during Covid-19 lockdown*, <https://www.igamingbusiness.com/news/latvia-bans-online-gambling-during-covid-19-lockdown>.

¹² *Loss limits for Veikkaus Oy's online gambling to be lowered*, https://intermin.fi/en/article/-/asset_publisher/netissa-pelattavien-veikkaus-oy-n-rahapalien-tappiorajoja-lasketaan.

¹³ *UK Trade Group Announces Lockdown Advertising Ban*, https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights_analysis/uk-trade-group-announces-lockdown-advertising-ban.

Tabell 1

Åtgärder per land

Land	Begränsning av spelreklam	Insatsgränser	Förbud/begränsning av onlinespel
Belgien		x	
Finland		x	
Lettland			x
Litauen	x		
Portugal			x
Spanien	x		
Storbritannien	x		

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

Spelinspektionen har kontinuerligt utvecklat tjänsten Spelpaus.se sedan lanseringen den 1 januari 2019 för att göra den mer användarvänlig. Sedan slutet av 2019 har myndigheten arbetat med en ny design av Spelpaus.se. Syftet med den nya designen är att webbplatsen ska bli mer informativ, lättnavigerad och tydlig för användaren. Det ska vara enkelt att stänga av sig och man ska förstå vad det innebär.

Enligt verksamhetsplanen för 2020 ska Spelinspektionen under året genomföra en informationskampanj i media för att upplysa allmänheten om Spelpaus.se. Innan covid-19 nådde Sverige var planen att genomföra en digital kampanj under hösten. I mars ändrades planerna med anledning av att vissa konsumenter kan bli extra utsatta och sårbara i en tid av social isolering och oro på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av den uppkomna situationen har myndigheten för avsikt att lansera spelpauskampanjen redan i maj och även omfatta tv. I samband med kampanjen informerar myndigheten även om övriga spelansvarsverktyg som kunderna kan förvänta sig att ha tillgång till när de spelar hos bolag med svensk licens samt annan hjälp som finns att få i samhället för den som har spelproblem.

Kommunikationen i spelpauskampanjen syftar till att uppmärksamma spelare och anhöriga på beteenden som tyder på spelproblem och att upplysa om att det finns möjlighet att stänga av sig från spel.

Utformningen av Spelpauskampanjen bygger på den kampanj som Spelinspektionen genomförde kring årsskiftet 2019/2020 i syfte att sprida kunskap om den nya spellagen och myndigheten. På det sättet hoppas myndigheten kunna skapa en brygga mellan myndigheten och tjänsten vilket bör medföra att allmänheten känner förtroende för Spelpaus.se. Förhoppningen är också att detta ska sänka tröskeln för den som behöver använda tjänsten.

Spelinspektionen avser att i kommande rapporter redogöra för ytterligare informationskampanjer i syfte att möjliggöra för konsumenten att göra medvetna och välinformerade val.

5 Tillsynsåtgärder och andra aktiviteter avseende olicensierat spel

5.1 Olovlig spelverksamhet?

I den offentliga debatten har sedan omregleringen ofta framförts påståenden, bland annat från licenshavare, om att det är ett flertal aktörer som riktar sig mot den svenska spelmarknaden utan att ha en svensk licens, särskilt vad gäller kommersiellt onlinespel. Denna mening framförs också i en nyligen publicerad rapport¹⁴ från Branschföreningen för Onlinespel (BOS).

Mot bakgrund av ovan nämnda bör det klargöras att allt olicensierat spel inte är olagligt. Det är enligt spellagen inte förbjudet för ett spelbolag att ha svenska spelkunder så länge spelverksamheten inte riktas mot den svenska marknaden. Detta glöms ofta bort i den allmänna debatten. Licenskravet i spellagen gäller bl.a. onlinespel som tillhandahålls i Sverige, se 1 kap. 2 § spellagen. Med detta avses spel som i någon mening riktar sig till den svenska marknaden och svenska spelare, att spelen är anpassade för den svenska marknaden.¹⁵

¹⁴ The Degree Of Channelization On The Swedish Online Gambling Market, http://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/04/Final_en_BOS_28april-1.pdf.

¹⁵ Prop. 2017/18:220, En omreglerad spelmarknad, s. 87.

I författningskommentaren till ovan nämnda lagrum anges följande. "För att inte allt spel över internet ska omfattas av lagens tillämpningsområde undantas sådana spel som inte riktas mot den svenska marknaden. Det är således inte tillräckligt att en webbplats där spel tillhandahålls är åtkomlig från Sverige – för att lagen ska vara tillämplig krävs att den är utformad för den svenska marknaden. Detta får avgöras efter en samlad bedömning, där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta."¹⁶

Tillåtet olicensierat spel kan således inte motverkas genom tillsyn och är inte kriminaliserat. Istället behöver Spelinspektionen främja licensierat spel genom bland annat informationsinsatser.

5.2 Vidtagna och planerade åtgärder

5.2.1 Förbuds föreläggande

I enlighet med Spelinspektionens strategi för arbetet mot olaglig spelverksamhet online¹⁷ prioriterar myndigheten arbetet med att vidta de åtgärder som är möjliga mot aktörer som på olika sätt riktar sig mot svenska kunder utan att inneha nödvändig licens. Myndigheten har vid tidpunkten för denna återrapportering totalt meddelat förbuds förelägganden i elva sådana ärenden. I ett ärende meddelades inget förbud, eftersom bolaget, efter skrivelse från Spelinspektionen, upphörde med den del av sin verksamhet som riktade sig mot Sverige.

Spelinspektionen har i maj intensifierat sitt arbete med att identifiera och kontakta aktörer som, utan att ha nödvändig licens, synes rikta sig mot svenska kunder. I dagsläget har myndigheten identifierat ytterligare ett tjugotal sådana aktörer som, beroende på omständigheterna, kan komma i fråga för ett eventuellt förbuds föreläggande under de kommande månaderna.

¹⁶ A.a.s. 290.

¹⁷ <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/illegalt-spel/spelinspektionens-arbete-mot-olaglig-spelverksamhet-online---strategi.pdf>

Sammantaget omfattar föreläggandena och de ärenden som nu är under beredning drygt 90 webbplatser. I samtliga ärenden utreder myndigheten, inom ramen för sitt uppdrag, eventuella kopplingar till den licensierade spelverksamheten.

5.2.2 Polisanmälningar

Om en aktör, trots förbuds föreläggande, fortsätter att rikta sig mot svenska kunder, överväger alltid Spelinspektionen om en anmälan till polisen avseende olagligt spel bör göras. Vid tidpunkten för denna återrapportering har myndigheten polisanmält elva bolag då de fortsatt med sin olagliga verksamhet trots myndighetens förbuds föreläggande.

Spelinspektionen har under våren gjort en kartläggning av den s.k. affiliate-marknaden och dess betydelse för möjligheten för olicensierade aktörer att rikta sig mot svenska kunder.¹⁸ I de ärenden om förbuds förelägganden, som myndigheten utreder görs alltid en analys av om det är möjligt för myndigheten att, på befintligt underlag, även anmäla en aktör för främjande av olagligt spel. I sammanhanget bör dock noteras att Spelinspektionen, i avsaknad av ett förvaltningsrättsligt främjandeförbud, inte kan göra djupare utredningar om olagligt främjande av spel. Detta är en uppgift för polis- och åklagarmyndigheten. I dagsläget har myndigheten ett pågående ärende som kan komma i fråga för en polisanmälan avseende främjandeförbudet.

5.2.3 Betalningsblockering

Vid tidpunkten för denna återrapportering hade myndigheten endast ett ärende där det var möjligt att utreda en olicensierad aktörs koppling till ett eventuellt svenskt bankkonto varvid frågan om eventuell betalningsblockering enligt 18 kap. 26 § spellagen aktualiserades. Ärendet har dock visat sig svårutrett med anledning av bl.a. den svenska banksekretessen (se 1 kap. 10 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse), vilket inneburit att myndigheten inte kunnat ansöka om sådant föreläggande hos förvaltningsdomstol. I allmänhet har det visat sig att det utredningstekniskt är svårt att i ett ärende om olicensierat spel

¹⁸ Kartläggningen kommer så snart den är färdigbearbetad att publiceras på Spelinspektionens webbplats.

identifiera ett svenskt bankkonto, som skulle kunna bli föremål för en ansökan om betalningsblockering. I frågan om banksekretess, se vidare nedan under avsnitt 6.2.

5.2.4 Varningsmeddelanden

Spelinspektionen har enligt 18 kap. 28 § spellagen möjlighet att ingripa mot olovligt spel genom att förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande som tydligt visas i samband med besök på en webbplats som tillhandahåller spel utan nödvändigt licens.

Post- och telestyrelsen samt IT & Telekomföretagen har haft skarpa invändningar mot införandet av förelägganden om varningsmeddelanden. Invändningarna har varit sådana att det har varit nödvändigt för Spelinspektionen att närmare utreda konsekvenserna av eventuella förelägganden innan något sådant meddelas. Detta för att säkerställa att ett föreläggande skulle vara förenligt med övergripande rättsliga principer. Det är inte tillåtet att meddela förelägganden som adressaten inte kan efterleva. Innan Spelinspektionen agerar med ett föreläggande måste myndigheten därför säkerställa att det är möjligt att följa föreläggandet. Åtgärden får inte heller vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot, den s.k. proportionalitetsprincipen (5 § förvaltningslagen [2017:900]).

Utredningen om varningsmeddelanden är en del av myndighetens verksamhetsplan för 2020. Till följd av regeringsuppdraget har myndigheten nu skyndat på denna utredning. Inom ramen för utredningen kommer myndigheten bl.a. att se över de tekniska möjligheterna för internetleverantörer att införa varningsmeddelanden, vilka internetleverantörer som skulle kunna bli aktuella för förelägganden, vilka kostnader som är förknippade med ett varningsmeddelande samt övriga juridiska frågeställningar. Såvitt myndigheten känner till finns det inget motsvarande regelverk inom andra lagområden eller på spelområdet i andra EU och EES-länder. Detta motiverar därför en mer ingående utredning av varningsmeddelanden som ska upprättas av internetleverantörer. Spelinspektionen kommer också att titta på det föreslagna

regelverket om varningsmeddelanden inom Konsumentverkets område. Detta regelverk föreslås träda ikraft den 1 juli 2020. Möten med Post- och telestyrelsen, Konsumentverket respektive IT & Telekomföretagen kommer att genomföras före sommaren.

5.3 Åtgärder inom ramen för samverkan och dialog med spelmarknadens aktörer

5.3.1 Nationellt

Spelinspektionen ser ett stort behov av etablera en mer operativ samverkan med Finansinspektionen i syfte att åtgärder vidtas mot betaltjänstleverantörer i de fall de förmedlar betalningar till aktörer som saknar nödvändig licens. Det är därför viktigt att Finansinspektionen ges förutsättningar att bistå Spelinspektionen i arbetet att motverka olovligt spel.

Spelinspektionen kommer att kontakta de dominerande betaltjänstleverantörerna på spelmarknaden inklusive banker för att informera om regelverket på spelmarknaden, särskilt med tonvikt på främjandeförbudet. Detsamma gäller de stora internetjänstleverantörerna såsom Google och Facebook.

Spelinspektionen har även för avsikt att kontakta Svenska Bankföreningen och informera om myndighetens uppdrag i syfte att få respektive bank att reflektera över problemställningen med ekonomiska transaktioner kopplade till olicensierade aktörer och vilka åtgärder som kan vara aktuella. I detta sammanhang planeras även möten med de största bankerna i Sverige för att bland annat erhålla information om på vilka villkor betaltransaktioner som bedöms vara olagliga kan stoppas.

Myndigheten kommer i samband med slutrapportering av regeringsuppdraget att återkomma i dessa frågor.

5.3.2 Internationellt

Spelinspektionen har inom ramen för det nordiska samarbetet (i första hand med Lotteritilsynet i Norge och Spillemyndigheden i Danmark) dels ett erfarenhetsutbyte i fråga om metoder och regleringsbehov för att förhindra betalningar till olicensierade aktörer, dels ett samarbete i fråga om regelöverträdelser som sker av licenshavare/aktörer i respektive land. Det planeras även närmare samverkan med Maltas och Storbritanniens spelmyndigheter för att diskutera samarbeten bland annat gällande betalfrågor för att hålla olicensierade spelbolag borta från marknaden. För det fall något bolag som erhåller ett förbuds föreläggande är licensierad i ett annat land i Europa kommer även denna tillsynsmyndighet att kontaktas för förfrågan om åtgärder kan vidtas i linje med myndighetens strategi mot olaglig spelverksamhet. Inledningsvis kommer dessa kontakter att koncentreras till de nordiska länderna och de länder som Spelinspektionen träffat överenskommelser (MoU:er) med.

Såsom i fråga med de dominerande betaltjänstleverantörerna på spelmarknaden planeras även att kontakta några av de större internationella spelplattformslieferantörerna i samma syfte, dvs. att de endast ska erbjuda speltjänster till bolag som tillhandhåller spel i Sverige under förutsättning att dessa har en svensk spellicens.

5.4 Sammanfattande analys och bedömning

5.4.1 Myndighetens arbete mot olagligt spel

Spelinspektionens möjligheter att på kort tid åstadkomma stora effekter genom tillsyn över de olicensierade spelbolagen är begränsade, även om myndigheten aktivt arbetar med frågorna. Dessa bolag och deras företrädare agerar från andra länder än Sverige och verksamheten är sällan transparent. Detta är ett problem för den svenska tillsynsmyndigheten, liksom för brottsutredande myndigheter och andra berörda aktörer (såsom t.ex. betaltjänstleverantörer). För att nå framgång krävs det därför att även andra myndigheter och aktörer aktivt arbetar tillsammans och var för sig mot detta under en längre tid, innan tydliga effekter kan förväntas. Här vill Spelinspektionen särskilt lyfta att

myndigheten inte har något brottsutredande uppdrag och att olovlig spelverksamhet är kriminaliserat. För att kriminaliseringen ska få någon effekt krävs det att brottsutredande myndigheter, dvs. polis och åklagare, har möjlighet att prioritera frågan.

Vi har ingått överenskommelser om samverkan med andra tillsynsmyndigheter, såväl i Sverige som andra länder. Förhoppningen är att ett ökat informationsutbyte med tillsynsmyndigheter i andra länder ska medföra ökad regel efterlevnad i de involverade länderna, eftersom regelöverträdelser i ett land då kan medföra konsekvenser för spelbolagen i flera länder t.ex. vid licensprövning. Det är dock för tidigt att säga om detta mål kommer att uppnås och i vilken utsträckning. Det beror också givetvis på hur lagstiftningen ser ut i de olika länderna och framförallt vilken möjlighet som finns att ingripa till följd av överträdelser i andra länder.

5.4.2 Tips rörande olagligt spel från licenshavare och allmänheten

De ärenden om förbuds förelägganden som Spelinspektionen hittills har inlett har i mycket ringa utsträckning inletts som en följd av bl.a. tips från licenshavare eller allmänheten. Myndigheten har vid träffar med bland annat BOS och Spelbranschens riksorganisation (SPER) bett dem uppmana sina medlemmar att tipsa myndigheten om misstänkt olovligt spel.

Det få antal tips som inkommer till Spelinspektionen tyder på att allmänhetens kännedom om vad som utgör licensierat spel är låg, mer än att något sådant spel inte alls förekommer. Detta styrks också av resultatet av den Novus-undersökning om svenskarnas spelvanor som myndigheten företog under hösten 2019. Enligt denna undersökning svarade 95 procent av de tillfrågade att de inte visste hur man kan se om ett bolag har svensk licens eller inte. Av de som spelat onlinespel var det 4 procent som svarade att de hade spelat på en olicensierad webbplats.

Myndighetens fortsatta arbete med att informera allmänheten om spelregleringen och att utveckla kanalerna för allmänhetens kontakt med myndigheten är därför centralt. Det är också viktigt att det är rätt frågor och tips

som kommer till myndigheten. Ett effektivare system för denna hantering är under utveckling på myndigheten och beräknas vara i drift på myndigheten efter sommaren.

6 Åtgärder för att hindra olicensierat spel från att riktas online mot den svenska marknaden

6.1 Förvaltningsrättsligt främjandeförbud

Främjande av olovligt spel är ett brott enligt spellagen. Det saknas dock ett motsvarande förvaltningsrättsligt förbud mot främjande. Ett sådant förbud fanns tidigare i lotterilagen (1994:1000), vilket möjliggjorde för dåvarande Lotteriinspektionen att ingripa mot främjanden genom förelägganden. Ett sådant förvaltningsrättsligt förbud gör det enklare för Spelinspektionen att utreda eventuella främjanden närmare. I dagsläget kan myndigheten polisanmäla främjanden. Myndigheten har dock inte något brottsutredande uppdrag, vilket medför vissa begränsningar i hur långtgående utredningsåtgärder myndigheten lämpligen bör vidta innan en polisanmälan görs. Det är istället polisens uppgift att närmare utreda saken. Spelinspektionen kan dock antas ha bättre möjligheter att prioritera dessa utredningar och föreslår därför att ett förvaltningsrättsligt främjandeförbud skyndsamt införs i spellagen.

6.2 Undantag från "banksekretessen"

Spelinspektionen har uppgift om ett antal bolag som riktar onlinespelsverksamhet mot Sverige utan nödvändig licens och har förbudsförelagt ett flertal sådana bolag. Betalningarna till och från dessa bolag skulle i teorin kunna bli föremål för betalningsblockering. Spelinspektionen har dock problem att få uppgift om bland annat bolagens kontonummer. Dessa uppgifter är föremål för sekretess enligt 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse där det stadgas att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen får röjas (s.k. banksekretess).

Banksekretessen är inte absolut, eftersom inte varje utan endast obehörigt röjande av kundinformation är förbjudet. I vissa fall är banken också skyldig att

lämna myndigheter vissa begärda uppgifter. Någon uttrycklig bestämmelse för bankerna att lämna upplysning som efterfrågas av Spelinspektionen finns inte, vilket innebär att bankerna inte är skyldiga att ge myndigheten efterfrågad information. För att få del av information krävs i så fall att banken anser att den kan lämna begärd information utan att det kan anses som ett obehörigt röjande av enskilda förhållanden till kreditinstitut.

Spelinspektionen har i ett ärende begärt att få ta del av vissa uppgifter från bankgirocentralen med stöd av 18 kap. 26 § spellagen och med hänvisning till att tillhandahållandet av uppgifterna inte kan anses vara ett obehörigt röjande. Bankgirocentralen har dock ansett sig förhindrad att lämna de efterfrågade uppgifterna mot bakgrund av banksekretessen.

Spelinspektionen anser dock att det är svårt och problematiskt att i varje enskilt fall behöva argumentera för att det inte ska anses vara ett obehörigt röjande på det sättet som avses och anser istället att det bör införas en uttrycklig skyldighet för bankerna att ge myndigheten efterfrågad information. Spelinspektionen anser därför att det bör införas en uppgiftsskyldighet för bankerna att ge myndigheten efterfrågad information om det begärs inom ramen för en ansökan om betalningsblockering. Myndigheten utreder för närvarande hur denna uppgiftsskyldighet skulle kunna se ut mer i detalj och avser att återkomma med ett förslag i samband med slutrapportering av regeringsuppdraget.

6.3 Licens för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara, s.k. B2B-licens

Ett sätt att motverka olovligt spel som har diskuterats vid införandet av den nya spellagen och som också diskuteras inom ramen för pågående utredning är införande av krav på licens för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara, s.k. B2B-licens. Spelinspektionen ser flera fördelar med att en sådan ordning införs så snart som möjligt. En sådan ordning skulle även minska den administrativa bördan för licenshavarna genom att tyngdpunkten för certifieringsförfarandet torde förflyttas till spelprogramsföretagen.

7 Nödvändiga åtgärder för att hindra att spelare kringgår satta gränser för spelandet

De insättningsgränser som idag finns i spelregleringen gäller per spelbolag. En spelare kan ha spelkonton hos olika bolag och därmed flera insättningsgränser. Det finns inte något register som möjliggör kontroll av hur mycket en spelare med flera spelkonton har satt in på alla spelkonton samlat. Det är heller inte möjligt att på kort tid införa någon typ av nationellt register över insättnings- och förlustgränser. Ett sådant register kräver en omfattande utredning och lagändringar. Ett sådant system skulle omfatta stora mängder känslig data, både känsliga personuppgifter och uppgifter som omfattas av affärssekretess. En ordentlig konsekvensutredning behövs därför.

Spelinspektionen avser att i slutredovisningen av detta uppdrag närmare utveckla de förutsättningar och utmaningar som är kopplade till ett nationellt register över insättnings- och förlustgränser.

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

8.1 Utökad skyldighet för licenshavare att lämna information

Spelinspektionen ska enligt sin instruktion bl.a. följa och informera regeringen om utvecklingen på spelmarknaden samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet. Vi ska också belysa skillnader mellan kvinnors och mäns spelande. Dessa uppgifter förutsätter att Spelinspektionen kan inhämta eller ta del av information om spelmarknaden. I spellagen finns det en skyldighet för alla licenshavare att lämna information när det begärs av Spelinspektionen inom ramen för myndighetens tillsyn. Myndigheten har rätt att "få de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen". Någon annan skyldighet för licenshavare att lämna information efter begäran från Spelinspektionen finns inte. Detta innebär att Spelinspektionen inte kan kräva att uppgifter lämnas, utan endast be aktörer att lämna uppgifter, vilket får till följd att det kan finnas luckor och brister i de uppgifter som Spelinspektionen analyserar och redovisar. Analyser, åtgärder och prioriteringar som görs riskerar därmed också att bli bristfälliga. För att myndigheten ska kunna utföra sitt

uppdrag behövs därför en lagstadgad skyldighet för licenshavare att lämna uppgifter till Spelinspektionen avseende utvecklingen på spelmarknaden.

8.2 Stärkt kreditprövning

Ett problem som bidrar till spelproblemen i samhället är en bristfällig kreditprövning. Finansinspektionen har i sin konsumentrapport 2020 uppmärksammat problemet och föreslagit åtgärder.¹⁹ Finansinspektionen säger bland annat följande.

”FI anser att det är ett problem att det i Sverige inte går att få en helhetsbild över konsumentens totala skulder genom externa källor. En viktig åtgärd för att kreditgivare ska ges förutsättningar att göra bra kreditprövningar och för att motverka att enskilda konsumenter hamnar i en situation där de inte klarar sina ekonomiska åtaganden är, enligt FI:s mening, att det finns en möjlighet att få information från externa källor om konsumenters samlade skulder...

FI anser därför att regeringen bör tillsätta en utredning som överväger införandet av en ordning som möjliggör för kreditgivare att få en helhetsbild av konsumenters skulder. FI anser att detta är en prioriterad fråga för att höja kvaliteten på kreditprövningarna. Det skulle vara ett effektivt verktyg i arbetet att motverka överskuldssättning.”

Spelinspektionen kan konstatera att frågan också är mycket central för att motverka de negativa effekterna av spel om pengar. I spellagen finns ett förbud för licenshavare att ge spelare kredit för spelet. Detta förbud räcker dock inte. Spelinspektionen har också övervägt om det finns anledning och möjlighet att göra kreditförbudet i spellagen mer omfattande. Slutsatsen är att såväl det huvudsakliga problemet som lösningen ligger utanför spelregleringen. Det är endast en effektiv och sund kreditprövning som i praktiken skulle kunna råda bot på den överskuldssättning som drabbar bl.a. personer med spelproblem. Spelinspektionen ställer sig därför bakom Finansinspektionens förslag. Åtgärder inom detta område torde ha stor betydelse för skyddet av spelare och bör därför ha högsta prioritet. Ett stort problem med spel om pengar är den överskuldssättning som enskilda personer försätter sig i. Med en väl fungerade kreditprövningen skulle den typen av skuldssättning kunna undvikas.

¹⁹ <https://www.fi.se/contentassets/981f109cb0f64d998a9c039426cf5d6a/konsumentskyddsrapport-2020b.pdf>

Spelinspektionen bedömer att ett skuldregister som Finansinspektionen föreslår skulle ha större betydelse för skyddet av spelare än många andra åtgärder.

8.3 Andra myndigheters uppdrag och andra åtgärder

Förenklat uppgiftsutbyte mellan myndigheter

Vid beslut om ingripande mot licenshavare enligt 18 kap. 12 § spellagen i förening med sanktionsavgift enligt 18 kap. 16 § spellagen behöver Spelinspektionen uppgifter om licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Dessa siffror finns hos Skatteverket, men är där föremål för sekretess. Skatteverket behöver därför göra en bedömning utifrån generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Denna prövning behöver göras vid varje utlämnande och tar resurser i anspråk och kan dessutom leda till att Spelinspektionen inte får del av uppgifterna. Det skulle därför underlätta både Spelinspektionens och Skatteverkets arbete om det infördes en skyldighet för Skatteverket att, utan hinder av sekretess, lämna ut uppgifter om enskilda licenshavares omsättning till Spelinspektion när det begärs inom ramen för inspektionens tillsyn.

Konsumentverket och Spelinspektionen har ett delat tillsynsansvar avseende vissa bestämmelser i spellagen. Myndigheterna har kommit överens om ansvarsfördelningen inom ramen för detta. För att denna överenskommelse ska kunna följas och fungera smidigt krävs det att myndigheterna kan utbyta information. Det handlar t ex om att Spelinspektionen vill kunna lämna över tips till Konsumentverket från enskilda, som har skickats till inspektionen men som faller inom de områden som Konsumentverket ansvarar för. Det handlar också om att Konsumentverket behöver information angående registreringar i Spelpaus för att kunna fullgöra sin tillsyn avseende marknadsföring mot avstängda spelare. Den här typen av uppgifter är föremål för sekretess hos Spelinspektionen och det saknas specifika undantagsbestämmelser. Detta medför att uppgifterna inte kan skickas till Konsumentverket på ett enkelt sätt utan komplicerade prövningar, vilket har negativ inverkan på myndigheternas tillsyn och effektivitet. Spelinspektionen vill därför att det införs bestämmelser som möjliggör utbyte av information mellan Spelinspektionen och Konsumentverket, utan hinder av sekretess när det behövs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sitt tillsynsansvar.

Beskattning av vinster från olicensierat spel

En viktig del för att motverka olovligt spel är att Skatteverket vidtar åtgärder för att säkerställa att den som spelar på olicensierade spelbolag betalar skatt på vinsterna. Att detta regelverk upprätthålls är av stor vikt för att fortsatt bibehålla attraktiviteten för licensierat spel.

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


Camilla Rosenberg


Johan Röhr