

Uppdrag att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden (Fi2021/03520)

Delrapport: Utvärdering av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Innehåll

1	Sammanfattning.....	4
1.1	Utvecklingen på spelmarknaden, för folkhälsan och för konsumentskyddet	4
1.2	Konsekvenser av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna.....	5
1.3	Överväganden inför framtida behov av liknande åtgärder	6
2	Bakgrund.....	8
2.1	Förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19	8
3	Uppdraget	9
3.1	Avgränsningar.....	10
3.2	Övergripande syfte och mål med delrapporten.....	10
3.3	Frågeställningar inom ramen för delrapporten.....	11
3.4	Metod.....	11
4	Utveckling på spelmarknaden	12
4.1	Omsättningen på den svenska spelmarknaden 2020-2021	12
4.2	Spel på nätkasino i Danmark	15
4.3	Kanaliseringsgraden	17
5	Folkhälsa.....	19
5.1	Utvecklingen av spelande och problemspelande under pandemin.....	19
5.2	Flytt mellan spelformer	22
5.3	Spelare har flera spelkonton	22
5.4	Färre kontakter Stödlinjen.....	25
5.5	Fler genomför Stödlinjens självtest	25
5.6	För tidigt för att se effekter av den tillfälliga förordningen menar Spelberoendes riksförbund	26
5.7	Kronofogdemyndighetens iakttagelser av skuldsättning på grund av spelande.....	27
6	Konsumentskyddet	28
6.1	Tecken på att förordningen har stöd bland spelarna	28
6.2	Regelefterlevnad.....	29

6.2.1	Tillsyn.....	29
6.2.2	Domar	31
6.3	Omsorgsplikten i relation till de tillfälliga spelansvarsåtgärderna.....	32
6.4	Spelpaus.se	34
6.5	Marknadsföring.....	36
7	Vilka spelformer ska omfattas av en tillfällig förordning?.....	37
8	Sammanfattande analys och bedömning	38

1 Sammanfattning

I denna delrapport av regeringsuppdraget att följa utvecklingen av spelandet och spelproblem på spelmarknaden utvärderas förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. De tillfälliga spelansvarsåtgärderna trädde i kraft 2 juli 2020 och upphörde 14 november 2021. De tillfälliga spelansvarsåtgärderna innebär en insättningsgräns på 5 000 kronor i veckan för kommersiellt onlinespel och motsvarande förlustgräns för statliga värdeautomater på andra platser än kasino samt en obligatorisk begränsning av inloggningstid vid båda dessa spelformer. Förordningen innebär även att bonuserbjudanden för dessa spelformer begränsades till högst 100 kronor. I delrapporten kartläggs och analyseras utvecklingen på spelmarknaden, folkhälsan och konsumentskyddet. I uppdraget ingår att dra lärdomar för framtida behov av liknande åtgärder.

1.1 Utvecklingen på spelmarknaden, för folkhälsan och för konsumentskyddet

Ett sätt att uppskatta hur mycket pengar svenska spelare förlorar på spel är att se till licenshavarnas omsättning.¹ Sett till spelmarknaden som helhet har omsättningen varit stabil under den period som den tillfälliga förordningen har varit i kraft. För enskilda licenskategorier och spelformer har variationen i omsättningen dock varit desto större. Kommersiellt onlinespel och vadhållning har haft ökad omsättning under stora delar av perioden samtidigt som andra licenskategorier, i huvudsak landbaserade spelformer, haft en svagare utveckling.

Det saknas underlag för att fastslå utvecklingen av kanaliseringsgraden under perioden, d.v.s. hur omfattande spelandet på spelbolag utan licens är.

På befolkningsnivå finns indikationer på att andelen med problemspelare är oförändrad jämfört med tiden innan pandemin och den tillfälliga förordningen. Det finns dock tecken på att spelandet och spelproblem kan ha ökat för de som redan hade spelproblem innan pandemin. Statistik från Stödlinjen visar att onlinekasino fortsatt är den spelform som de flesta hjälpsökande uppger som

¹ Med omsättning avses spelarnas insatser minus utbetalda vinster.

problematiske. Statistik från Stödlinjens självtest visar att graden av spelproblem för de som spelar onlinekasino är högre än för de som inte spelar denna spelform. Kronofogdemyndigheten ser inte någon förändring i antal ärenden där skulderna är relaterade till varken pandemi eller till den tillfälliga förordningen. Inte heller Spelberoendes riksförbund har ännu sett några förändringar i sin verksamhet som kan kopplas till de skärpta spelansvarsåtgärderna i den tillfälliga förordningen.

Spelinspektionens tillsyn visar att veckogränsen på 5 000 kronor i veckan var den bestämmelse licenshavarna hade svårast att anpassa sig efter. Ett av Spelinspektionens beslut avseende kringgående av veckogränsen för kommersiellt onlinespel överklagades. Förvaltningsrättens dom gjorde gällande att formuleringen av bestämmelsen avseende insättningsgränsen på 5 000 kronor i veckan medförde ett utrymme för spelbolag med licens för både kommersiellt online och vadhållning att kringgå insättningsgränsen på 5 000 kronor i veckan. Detta tolkningsutrymme kan ha påverkat förordningens genomslag i dessa delar.

De fåtal undersökningar som gjorts avseende spelarnas inställning till den tillfälliga förordningen indikerar att åtgärderna hade stöd hos spelarna.

1.2 Konsekvenser av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna

Den tillfälliga förordningen infördes under en period som fortfarande präglades av stora förändringar på den svenska spelmarknaden. År 2019 omreglerades spelmarknaden och ett licenssystem infördes. I början av 2020 utbröt en pandemi som påverkade hela samhället och även förutsättningarna på spelmarknaden i form av att utbudet på landbaserade spel och vadhållning begränsades. Redan under det andra året av den nya spelregleringen ledde de rådande omständigheterna till att regeringen införde den tillfälliga förordningen i syfte att stärka konsumentskyddet under pandemin. Spelinspektionen bedömer att omregleringen, pandemin och den tillfälliga förordningen samspelar i den utveckling vi ser på spelmarknaden, för folkhälsan och för konsumentskyddet. Det är dock enligt Spelinspektionen svårt att utröna vilka delar av utvecklingen som kan härledas till den tillfälliga förordningen och vad som kan härledas till pandemin respektive den nya spelregleringen. Det går inte

att fastslå hur utvecklingen av spelande och problemspelande hade sett ut om den tillfälliga förordningen inte hade införts.

Att spelare har aktiva spelkonton hos flera spelbolag förekom redan innan den tillfälliga förordningen. Det finns dock tecken på att trenden med att spelare sprider sitt spelande mellan flera spelbolag fortsatt under perioden för de tillfälliga spelansvarsåtgärderna.

1.3 Överväganden inför framtida behov av liknande åtgärder

Spelinspektionen bedömer att obligatorisk inloggnings-, förlust- respektive insättningsgräns kan vara till hjälp för vissa spelare. En svaghet med den i tillfälliga förordningen angivna gränsen på 5 000 kronor i veckan är att det för många spelare är en relativt hög gräns. Åtgärden riskerar då att missa de spelare som spelar på ett för dem ohälsosamt sätt utan att komma upp i 5 000 kronor i veckan. Spelinspektionen bedömer dock att åtgärden i sådana fall får avsedd effekt om licenshavarna tillämpar sin omsorgsplikt. Förutsättningen för ett ändamålsenligt arbete med att skydda spelare från överdrivet spelande är att licenshavaren regelbundet övervakar spelarnas spelbeteende och gör individuella riskbedömningar. Om det i framtiden uppstår behov av liknande spelansvarsåtgärder kan skärpta åtgärder inom omsorgsplikten vara att föredra, då detta tar hänsyn till spelbeteendet och inte till särskilda beloppsgränser.

I såväl ordinarie spelregleringen som i den tillfälliga förordningen gäller bestämmelser om insättnings- och förlustgränser samt inloggningstid enbart per licenshavare. Det gör att spelare enkelt kan fortsätta spela när de når sina gränser hos ett spelbolag. Spelinspektionens bedömning är att en långsiktig lösning för att stärka konsumentskyddet vore att införa en insättningsgräns som skulle gälla samtliga licenshavare. En sådan åtgärd är dock förenad med flera överväganden som kräver en omfattande utredning, vilket vi beskrivit närmare i tidigare svar på regeringsuppdrag.²

Det finns indikationer på att erbjudanden om bonus kan påverka personer med spelproblem att spela för mer än de tänkt sig. I händelse av framtida kris

² Spelinspektionen (2020) Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU)

bedömer Spelinspektionen därför att det är lämpligt att begränsa bonuserbjudanden i syfte att motverka spelproblem.

Inom vadhållningen finns det inslag som livebetting som tydligt ökat tempot inom spelformen och som har en koppling till spelproblem. Av den anledningen är Spelinspektionens bedömning att det är befogat att även vadhållning omfattas av skärpta spelansvarsbestämmelser i händelse av liknande kris.

2 Bakgrund

De senaste åren har det skett stora förändringar på den svenska spelmarknaden. Den 1 januari 2019 trädde spellagen (2018:1138) i kraft. I korthet innebär den nya lagstiftningen att alla som tillhandahåller spel om pengar i Sverige behöver licens och aktörer utan svensk licens ska stängas ute. Tidigare omfattades inte spelformen kommersiellt onlinespel av svensk spelreglering men det är numera möjligt att söka en sådan licens. Spellagen har stort fokus på konsumentskydd och att negativa effekter av spelande ska begränsas.

Under 2020 påverkades hela samhället, spelmarknaden inräknad, av covid-19. På grund av att flera sportevenemang blev inställda begränsades vadhållningen kraftigt under första halvåret 2020. Spel på hästar kunde fortsätta även om det inte var tillåtet att ha publik på travbanorna. Deltagandet i landbaserade spelformer, det vill säga spelformer som inte tillhandahålls online begränsades av smittspridningsrestriktioner. Casino Cosmopol³ stängde till exempel sin verksamhet helt.

2.1 Förordningen om tillfälliga spelansvaråtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

Det begränsade utbudet på landbaserat spel i kombination med ökad isolering och ekonomisk osäkerhet i samhället gjorde att regeringen bedömde att det fanns behov av att ytterligare säkra upp konsumentskyddet. Den 2 juli 2020 trädde förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvaråtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 i kraft. I rapporten kommer vi i fortsättningen att hänvisa till förordningen som *den tillfälliga förordningen* eller *de tillfälliga spelansvaråtgärderna*. Den tillfälliga förordningen omfattade skärpta krav för kommersiellt onlinespel och värdeautomater då regeringen såg en risk att ovan nämnda omständigheter på spelmarknaden och i samhället skulle få spelare att söka sig till mer riskfyllda spelformer.

Åtgärderna i den tillfälliga spelförordningen innebar:

³ Casino Cosmopol som har licens för statligt kasinospel var stängt mellan 29 mars 2020 till 7 juli 2021.

- En insättningsgräns på 5 000 kronor per vecka för kommersiellt onlinespel och motsvarande förlustgräns på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino.
- En obligatorisk begränsning av inloggningstid vid kommersiellt onlinespel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino.
- Att erbjudanden om bonus begränsades till högst 100 kronor för kommersiellt onlinespel och statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino.

I den tillfälliga förordningen framgår också att angivna insättnings- respektive förlustgränser samt inloggningsgränser inte ska gå att överskrida. Vidare framgår att licenshavare, i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt ska kontakta spelare som höjer en insättningsgräns eller anger en högre insättningsgräns än 10 000 kronor per månad.

På grund av att smittspridningen av covid-19 fortsatte att vara hög beslutade regeringen om att förlänga giltighetstiden av den tillfälliga förordningen vid två tillfällen innan den upphörde att gälla den 14 november 2021.⁴

3 Uppdraget

Den 28 oktober 2021 beslutade regeringen att ge Spelinspektionen i uppdrag att dels utvärdera de tillfälliga spelansvarsåtgärder som vidtagits med anledning av sjukdomen covid-19, dels att följa upp och analysera hur bl. a spelformer, tillgängligheten på spel och spelandet utvecklas på kort och på lång sikt.⁵ I uppdraget ingår att föreslå åtgärder inom ramen för det befintliga licenssystemet för att stärka konsumentskyddet på spelmarknaden i syfte att motverka folkhälsoproblem.

Utvärderingen av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna ska redovisas inom ramen för en delredovisning. I denna ska Spelinspektionen kartlägga och analysera

⁴ Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2020/04385) och Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2021/01546).

⁵ Uppdrag till Spelinspektionen att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden Fi2021/03520

vilka konsekvenser införandet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 haft för spelmarknaden, konsumentskyddet och folkhälsan och utifrån detta dra lärdomar inför framtida behov av liknande åtgärder.

Regeringen anger att Spelinspektionen ska följa upp och analysera hur marknadsföringen, utbudet av spel och spelformer samt tillgängligheten till spel utvecklas samt följa och analysera hur konsumtionen av spel och spelbeteendet utvecklas.

Uppdraget ska genomföras efter samråd med Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten.

3.1 Avgränsningar

I denna delrapport kartlägger och analyser vi vilka konsekvenser införandet av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna haft för spelmarknaden, folkhälsan och konsumentskyddet. Med anledning av att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna var i kraft under perioden 2 juli 2020 till och med den 14 november 2021 och det vid tiden för denna delrapport endast förflutit fyra månader sedan förordningen upphörde är det konsekvenserna som är noterbara på kort sikt under den tillfälliga förordningens giltighet och kort därefter som kartläggs och analyseras. De långsiktiga konsekvenserna av åtgärderna kommer att följas upp i slutredovisningen av uppdraget.

Då varken marknadsföring eller utbudet av olika former av spel omfattades av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna, kommer dessa områden att kartläggas och analyseras utförligare i slutredovisningen av uppdraget.

Aspekter gällande konsekvenser för konkurrensen mellan aktörer på spelmarknaden är inte ett fokus i den här rapporten.

3.2 Övergripande syfte och mål med delrapporten

Regeringens målsättning med den tillfälliga förordningen var att motverka förekomsten av spelproblem genom att stärka spelarskyddet för de mest

riskfyllda spelformerna. Det övergripande syftet med utvärderingen är att kartlägga och analysera vilka konsekvenser de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har haft för tre områden; spelmarknaden, konsumentskyddet och folkhälsan.

Enligt uppdraget är målet att utvärderingen ska dra lärdomar inför framtida behov av liknande åtgärder.

3.3 Frågeställningar inom ramen för delrapporten

Med utgångspunkt i uppdraget från regeringen utgår utvärderingen från följande övergripande frågeställning:

- Vilka konsekvenser har den tillfälliga förordningen haft för spelmarknaden, folkhälsan och konsumentskyddet?

Ett antal mer konkreta frågeställningar har tagits fram:

- Har spelandet och spelvanor i Sverige förändrats under perioden med de tillfälliga spelansvarsåtgärderna?
- Har graden av spelproblem i befolkningen förändrats under perioden för de tillfälliga spelansvarsåtgärderna?
- Har skuldsättningen i befolkningen förändrats under perioden för de tillfälliga spelansvarsåtgärderna?
- Hur har licenshavarnas regelefterlevnad av de tillfälliga spelansvarsbestämmelserna varit?
- Hur har spelare och spelbranschen uppfattat de tillfälliga spelansvarsåtgärderna?
- Har licenshavarnas regelefterlevnad av marknadsföringsbestämmelser förändrats under perioden för de tillfälliga spelansvarsåtgärderna?
- Omfattade de tillfälliga spelansvarsåtgärderna relevanta spelformer för att minska risken för spelare att utveckla problemspelande?

3.4 Metod

I arbetet med föreliggande rapport har vi samlat in underlag från olika källor.

Vi har haft kontakt med de av regeringen utsedda samrådsmyndigheterna Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket och Folkhälsomyndigheten. De har bidragit med underlag och iakttagelser från de egna verksamheterna för perioden för pandemin och den tillfälliga förordningen. Vi har intervjuat representanter från branschföreningarna, Spelbranschens riksorganisation (Sper) och Branschföreningen för onlinespel (BOS). Svenska spel har kontaktats avseende information om värdeautomater. Därtill har vi intervjuat representanter från Spelberoendes riksförbund och Stödlinjen. Spelberoendegruppen har tillfrågats om att intervjuas men avböjt.

Vidare ingår analys av omsättningssiffror från Skatteverket och från danska spelmyndigheten. När det gäller beräkningar av kanaliseringsgraden har vi använt information från H2 Gambling Capital.

I analysarbetet har vi sett till aktuell forskning, företrädesvis forskning som omfattar spelvanor och spelproblem i svensk kontext under covid-19. Vi har även tagit del av forskning som gäller riskfyllda spel, ur en internationell kontext.

I rapporten ingår även data från de uppgifter som licenshavare halvårsvis skickar in till Spelinspektionen enligt 21 § Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar (LIFS 2018:2), den s.k. halvårsrapporteringen. Vi använder oss också av statistik från självavstängningsregistret Spelpaus.se och erfarenheter från Spelinspektionens tillsyn. Den årliga undersökningen *Allmänheten om spel* och undersökningen *Spelvanor online* ingår också som underlag i rapporten.

4 Utveckling på spelmarknaden

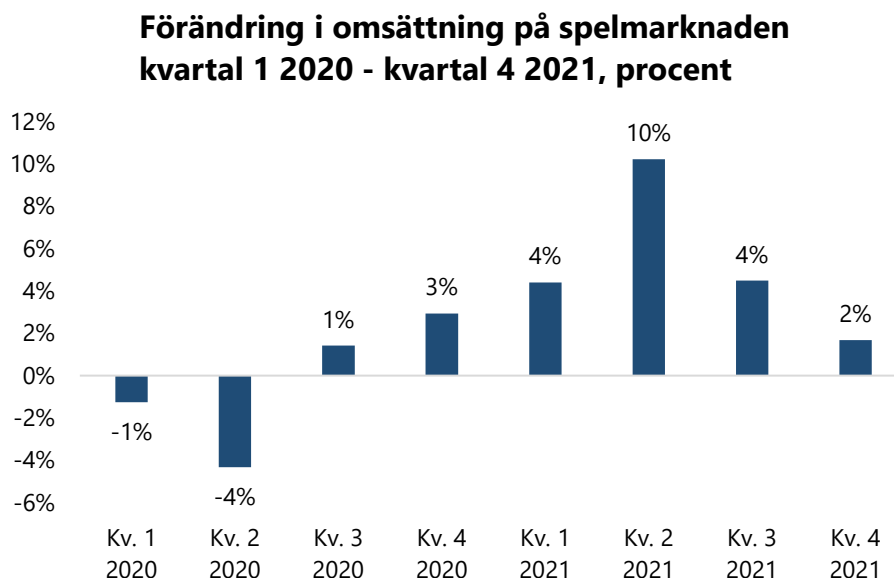
I det här avsnittet beskriver vi utvecklingen av omsättningen på spelmarknaden som ett sätt att mäta konsumtionen av spel samt redogör för kanaliseringsgraden.

4.1 Omsättningen på den svenska spelmarknaden 2020-2021

Den information som finns tillgänglig om spelbolagens omsättning på den svenska spelmarknaden bygger framförallt på uppgifter om inbetald spelskatt.

Omsättningen för spelmarknaden som helhet har varit förhållandevis stabil under 2020 till 2021 (diagram 1), även om förutsättningarna för olika spelformer varit väldigt olika under pandemin. Under det andra kvartalet 2021 noterades visserligen en relativt stark tillväxt på 10 % jämfört med det andra kvartalet 2020. Den ökningen ska å andra sidan ses i ljuset av att det andra kvartalet 2020 var starkt präglad av att många sportevenemang var inställda, vilket gjorde att vadhållning på sport därmed minskade kraftigt. En del av tillväxten under nämnda kvartal kan därför ses som en återhämtning.

Diagram 1



Källa: Skatteverket och Spelinspektionen.

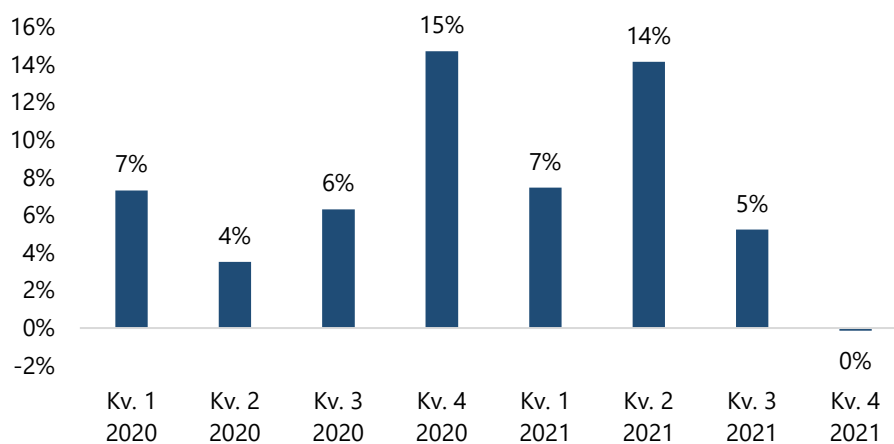
Anm: Med omsättning avses spelarnas insatser minus utbetalda vinster. Varje kvartal jämförs med motsvarande kvartal året innan. Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras.

Utifrån dessa uppgifter kan man konstatera att tillväxten för licenskategorin kommersiellt onlinespel (till exempel nätkasino) och vadhållning ofta varit starkare under pandemin än för marknaden som helhet (diagram 2). Dock är siffrorna för kategorin svårtolkade då förutsättningarna för de inkluderade spelformerna varierat kraftigt. Vadhållning på sport har till exempel periodvis minskat kraftigt, medan spel på hästar, som utgör en betydande andel av licenskategorin, gick starkt under delar av pandemin. Kommersiellt onlinespel

har å andra sidan varit föremål för tillfälliga spelansvarsåtgärder under delar av pandemin.

Diagram 2

Förändring i omsättning kommersiellt onlinespel och vadhållning kvartal 1 2020 - kvartal 4 2021, procent

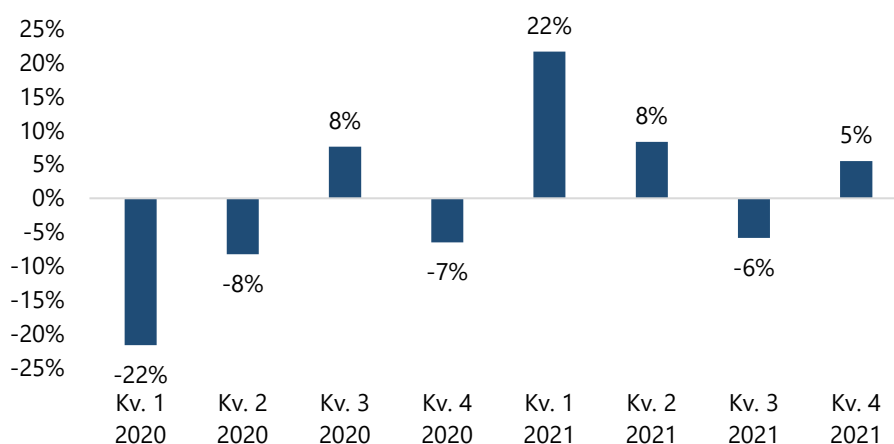


Källa: Skatteverket och Spelinspektionen.

Anm: Med omsättning avses spelarnas insatser minus utbetalda vinster. Varje kvartal jämförs med motsvarande kvartal året innan. Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras.

Utvecklingen för omsättningen i licenskategorin statligt lotteri och värdeautomatspel är även den svårtolkad då kategorin innehåller vitt skilda spelformer med olika förutsättningar, dels under pandemin men även under mer normala förhållanden (diagram 3). Omsättningen för statligt lotteri kan dessutom påverkas kraftigt av större vinstutbetalningar enskilda kvartal.

Diagram 3

Förändring i omsättning statligt lotteri och värdeautomatspel kvartal 1 2020 - kvartal 4 2021, procent

Källa: Skatteverket och Spelinspektionen.

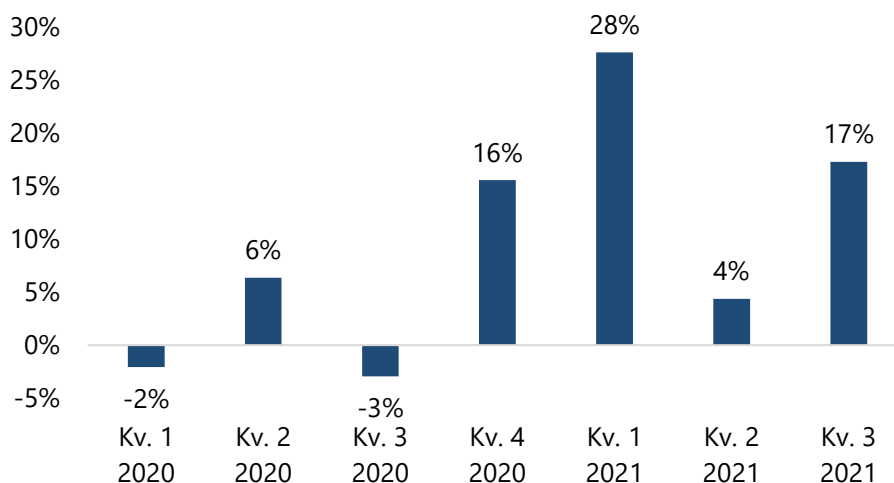
Anm: Med omsättning avses spelarnas insatser minus utbetalda vinster. Varje kvartal jämförs med motsvarande kvartal året innan. Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras.

4.2 Spel på nätkasino i Danmark

Varje marknad har sina unika förutsättningar och man bör därför vara ytterst försiktig med att dra paralleller mellan utvecklingen på olika marknader. Hur utvecklingen varit på andra marknader, särskilt de som i alla fall delvis påminner om den svenska marknaden kan dock ge värdefulla perspektiv. En marknad som i vissa avseenden påminner om den svenska spelmarknaden är den danska. I Danmark har det dock inte införts några tillfälliga spelansvarsåtgärder under pandemin liknande de i Sverige.

Till skillnad från Spelinspektionen redovisar den danska spelmyndigheten, Spillemyndigheden, omsättning per kvartal för nätkasino. Utifrån dessa siffror är det svårt att se ett entydigt mönster under pandemin. Vissa kvartal har visat stark tillväxt medan andra kvartal visat en betydligt svagare tillväxt (diagram 4).

Diagram 4

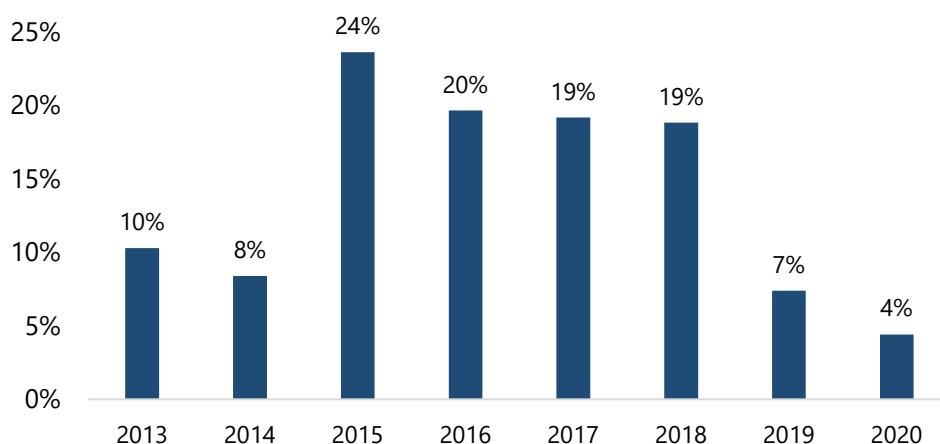
**Förändring i omsättning för nätkasino i Danmark
kvartal 1 2020-kvartal 3 2021, procent**

Källa: Spillemyndigheden i Danmark och Spelinspektionen.

Anm.: Med omsättning avses spelarnas insatser minus utbetalda vinster. Varje kvartal jämförs med motsvarande kvartal året innan.

Värt att notera är också att nätkasino är en spelform som historiskt präglats av stark tillväxt i Danmark och en årlig tillväxt på omkring 20 % har inte varit ovanlig (diagram 5). Det är svårt att hålla isär en eventuell pandemieffekt i tillväxten och en tillväxt som man skulle kunna hävda är i linje med historisk tillväxt.

Diagram 5

**Förändring i omsättning för nätkasino i Danmark
2013-2020, procent**

Källa: Spillemyndigheden i Danmark och Spelinspektionen.

Anm: Med omsättning avses spelarnas insatser minus utbetalda vinster.

4.3 Kanaliseringsgraden

Flera aktörer på spelmarknaden har uttryckt en farhåga över att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna skulle leda till ett ökat spelande hos olicensierade bolag. En sådan utveckling skulle äventyra konsumentskyddet, som är begränsat på den olicensierade marknaden.

Det finns inga exakta uppgifter om hur stora summor svenskar spelar för hos spelbolag utan svensk licens. Enligt uppskattningar från brittiska analysföretaget H2 Gambling Capital låg kanaliseringsgraden⁶ för 2020 på 84-86 %. Under perioden första till tredje kvartalet 2021 uppskattas kanaliseringsgraden till 86-88 %.

⁶ Kanaliseringsgraden mäter hur stor del av spelet på den konkurrensutsatta marknaden som sker hos företag med spellicens i Sverige. Den konkurrensutsatta marknaden omfattar framförallt kommersiellt onlinespel och vadhållning.

I maj 2021 utförde SKOP på uppdrag av Spelinspektionen undersökningen *Spelvanor online* där deltagarna fick svara på frågor om deras spelvanor online. I undersökningen ställdes bland annat frågor om spel på olicensierade spelsidor. I undersökningen uppgav 7 % av de som besvarat undersökningen att de hade spelat på en sida utan svensk spellicens. Flera av dessa spelare uppgav dock en sida med svensk spellicens då de i undersökningen ombads att uppge vilka spelsidor de spelat på. Relativt många (12 %) svarade att de inte visste om de hade spelat på en licensierad eller olicensierad spelsida. Majoriteten av spelarna i undersökningen uppgav att de inte har spelat på spelbolag utan svensk licens.

Folkhälsomyndigheten genomför återkommande befolkningsundersökningen Swelogs, som undersöker spel om pengar och spelandets relation till hälsa. I frågorna om spelvanor inkluderas både onlinespelande och landbaserat spelande. I Swelogs 2021 uppgav 2 % av dem som hade spelat senaste året att de hade spelat på olicensierade spelsidor. Av de svarande med problemspelande var andelen 6 %. Andelen som svarade att de inte visste vilka sidor som har svensk spellicens var 5 %.⁷

Att problemspelare tenderar att vara en grupp med generellt högre risk att söka sig till spelbolag utanför det svenska licenssystemet bekräftas av uppgifter från Stödlinjen⁸, en verksamhet som tillhandahåller stöd för denna målgrupp. Representanter från Stödlinjen har i samtal med Spelinspektionen sagt att deras hjälpsökande ofta uppger att de spelar hos spelbolag utan svensk licens. En anledning till att de som kontaktar Stödlinjen spelar på olicensierade spelsidor uppges vara att de har stängt av sig från spel via Spelpaus.se och därmed inte kan spela inom den licensierade marknaden.

Utifrån den information som Spelinspektionen har tillgänglig idag är det svårt att uttala sig om kanaliseringsgraden har påverkats av den tillfälliga förordningen.

⁷ Folkhälsomyndigheten (2022) Resultat från regeringsuppdrag att genomföra en befolkningsstudie om spel.

⁸ Stödlinjens verksamhet presenteras under avsnitt 5.4

5 Folkhälsa

Regeringens skäl för att införa den tillfälliga förordningen var att motverka förekomsten av spelproblem. Det fanns en farhåga att pandemins omständigheter skulle leda till ett ökat spelande och att fler skulle söka sig till kommersiellt onlinespel, vilket är en särskilt riskfylld spelform. I det här avsnittet adresserar vi spelvanor och spelproblem i relation till pandemin och den tillfälliga förordningen. Vi ser också till hur skuldsättningen har påverkats. De flesta studier och undersökningar som har gjorts kring detta område är från 2020 alternativt början av 2021. Framtida studier kan ge en annan bild än den som finns i dagsläget.

5.1 Utvecklingen av spelande och problemspelande under pandemin

Det har publicerats en rad olika studier om utvecklingen av spelande och problemspelande under pandemin.

En studie vid Stockholms universitet undersökte under våren 2020 vilken påverkan pandemin hade på deltagarnas spelvanor. Resultatet av undersökningen som skildrade spelvanor under pandemins initiala skede visade att det inte skedde någon ökning av varken onlinespelande eller problemspelande.⁹

Forskare vid Lunds universitet har vid fyra tillfällen, genomfört studier som belyser spelvanor under covid-19. Samtliga studier bygger på webbpaneler där spelare själva rapporterat om sitt spelande. Samtliga fyra studier har visat att

⁹ Lindner P., Forsström D., Jonsson J., Berman AH & Carlbring P.(2020) Transitioning between online gambling modalities and decrease in total gambling activity, but no indication of increase in problematic online gambling intensity during the first phase of the COVID-19 outbreak in Sweden: a time series forecast study. *Front. Public Health*.

ökat spelande under pandemin var vanligare bland personer som hade viss risk för spelproblem eller problemspelande.^{10 11 12 13}

En av studierna från Lunds universitet undersökte i november 2020 spelares uppfattning om de tillfälliga spelansvarsåtgärderna.¹⁴ Det var 614 (30 %) av de svarande som kände till bestämmelserna i förordningen och medvetenheten om förordningen var enligt studien högre bland personer som spelade de spelformer som berördes av förordningen samt av personer med spelproblem. Endast ett fåtal personer i studien uppgav att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna hade påverkat deras spelande, dessa personer hade spelproblem. Det var 2 % av de som uppgav att deras spelande hade påverkats av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna som menade att deras spelande hade ökat på grund av bestämmelserna och lika många menade att förordningen bidragit till att minska deras spelande. På grund av det begränsade urvalet i studien menar artikelförfattarna att det är svårt att dra några säkra slutsatser om den tillfälliga förordningens påverkan på spelandet.

En studie vid Karolinska institutet har också undersökt spelvanor under pandemin. I studien såg man ett ökat spelande mellan första och andra vågens smittspridning. Studiens slutsats var att det inte gick att säkerställa sambandet mellan ökat spelproblem och covid-19.¹⁵

¹⁰Håkansson A. Changes in gambling behavior during the COVID-19 Pandemic— a web survey study in Sweden.(2020) *Environmental Research and Public Health*.

¹¹ Håkansson A & Widinghoff, C (2021) Changes of Gambling Patterns during COVID-19 in Sweden, and Potential for Preventive Policy Changes. A Second Look Nine Months into the Pandemic.

¹² Claesdotter-Knutsson, E., & Håkansson, A. (2021). Changes in self-reported web-based gambling activity during the COVID-19 pandemic: Cross-sectional study. *JMIR Serious Games*, 9(4), [e30747]. <https://doi.org/10.2196/30747>.

¹³ Håkansson A., Jönsson C., Kenttä G. (2020) Psychological distress and problem gambling in elite athletes during COVID-19 restrictions—a web survey in top leagues of three sports during the pandemic. *International Journal of Environmental Research and Public Health*.

¹⁴ Håkansson, A & Widinghoff, C (2021) Changes of Gambling Patterns during COVID-19 in Sweden, and Potential for Preventive Policy Changes. A Second Look Nine Months into the Pandemic.

¹⁵ Månsson V, Wall, H, Berman AH, Jayaram-Lindström, N. & Rosendahl I. A longitudinal study of gambling behaviors during the COVID-19 pandemic in Sweden. *Frontiers in Psychology*.

I mars 2021 publicerade Folkhälsomyndigheten en rapport avseende utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19.¹⁶ Slutsatsen i rapporten var att spelproblem varken ökat eller minskat i befolkningen under 2020. Det hade dock skett en ökning av spelproblem bland arbetslösa och bland personer som hade spelproblem innan pandemin.

Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs 2021 visar att andelen som har spelat online har ökat för alla spelformer sedan Swelogs 2018. Undersökningen visar också att problemspelande i befolkningen ligger på ungefär samma nivå som i Swelogs 2018.¹⁷ I befolkningsundersökningen som genomfördes 2021 var andelen med spelproblem 0,5 %, att jämföra med 0,6 % i undersökningen 2018. Viss risk och förhöjd risk för spelproblem har ökat något sedan 2018. År 2018 var andelen med viss risk 2,9 % och andelen med förhöjd risk 0,7 %. År 2021 var motsvarande andelar 3 % respektive 0,8 %.

I Spelinspektionens årliga undersökning *Allmänheten om spel* ställs frågor om allmänhetens spelvanor. Undersökningen är mindre än Swelogs och studerar spelvanor, dock utan fokus på spelproblem. År 2021 uppgav 73 % av de svarande att de spelat under det senaste året. Det är en ökning jämfört med 2020 då motsvarande andel var 66 %. I undersökningen 2021 var lotterier och nummerspel den vanligaste spelformen bland de som uppgav att de hade spelat det senaste året, följt av trav och vadhållning. Det var även de vanligaste spelformerna i undersökningen 2020.

Undersökningen *Spelvanor online*¹⁸ genomfördes i maj 2021. Där uppgav 19 % av alla som spelat online, minst en gång det senaste kvartalet, att de spelat mer under pandemin än de gjort innan pandemin. Undersökningen rörde enbart onlinespelande, en spelform som det funnits tillgång till under hela pandemin.

¹⁶ Folkhälsomyndigheten (2021) Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19.

¹⁷ Folkhälsomyndigheten (2022).

¹⁸ Undersökningen genomfördes av SKOP på uppdrag av Spelinspektionen.

5.2 Flytt mellan spelformer

I inledningen av pandemin fanns det en farhåga att fler människor skulle söka sig till mer riskfyllda spelformer och att detta skulle utgöra ökad risk för problemspelande. Några studier har undersökt om spelare flyttade mellan spelformer som ett resultat av pandemin. Det finns två studier vars resultat indikerar att problemspelare flyttade sitt spelande till andra spelformer när vadhållningen låg nere under den första perioden av pandemin.^{19 20} Det finns en studie som indikerade en förskjutning från vadhållning till kommersiellt onlinespel men där kopplingen till problemspel inte kunde säkerställas.²¹ Det finns även en studie som inte observerat samma mönster utan visade att de som spelade på vadhållning inte flyttade sitt spelande till andra spelformer.²² Samtliga av dessa studier avser perioden första halvåret 2020. Vi känner inte till några motsvarande studier för senare perioder under pandemin och därmed tiden för den tillfälliga förordningen.

5.3 Spelare har flera spelkonton

Redan innan pandemin och den tillfälliga förordningen har det funnits indikationer på att spelare inte bara spelar hos ett spelbolag.

Preliminära siffror från Swelogs 2021 visar att 14 % av de svarande som spelat senaste 12 månaderna har uppgett att de har två eller fler aktiva spelkonton. Det bör tas i beaktande att undersökningen speglar antalet konton bland dem som spelat de senaste 12 månaderna. De som inte spelat de senaste 12 månaderna fick inte frågan och kan alltså ha konton som inte använts det senaste året.

I undersökningen *Allmänheten om spel 2021* framgår att 17 % av dem som spelat de senaste 12 månaderna uppgett att de har två spelkonton, jämfört med 12 % år 2020. I undersökningen 2021 var det 5 % som upp gav att de har tre konton och 2020 var motsvarande andel 3 %. Den dominerande anledningen

¹⁹ Håkansson (2020).

²⁰ Håkansson A., Jönsson C. & Kenttä G. (2020).

²¹ Lindner et al. (2020).

²² Håkansson A (2020) Impact of COVID-19 on online gambling – a general population survey during the pandemic. *Frontiers in Psychology*.

(92 %) till att ha flera spelkonton var att olika spelbolag erbjuder olika typer av spel. Ett fåtal (10 %) av de som svarat att de har flera spelkonton har uppgett att nyttjandet av olika förmåner, t.ex. välkomstbonusar som anledning till att spela hos flera spelbolag.

Svenska spel genomförde 2020 en enkätstudie riktad till spelare som nått insättningsgränsen på 5 000 kronor i veckan. Enkätundersökningen blev sedan en studie i samarbete med Lunds universitet.²³ Av de svarande uppgav 86 % att de spelade på flera spelbolag som erbjuder kommersiella onlinespel. Att ha konton hos fler licenshavare var enligt enkätundersökningen ett mönster som många av de tillfrågade spelarna hade redan innan de tillfälliga spelansvarsåtgärderna trädde i kraft. Det bör tas i beaktande att de personer som ingick i den här undersökningen är en grupp som spelar för relativt höga belopp.

Spelbolag med licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning har en skyldighet att halvårsvis rapportera in uppgifter rörande spelansvar till Spelinspektionen.²⁴ Halvårsrapporteringen ger information om de enskilda licenshavarnas arbete med spelansvarsfrågor. En av frågorna som ställs är hur många spelare som deltagit i spel hos licenshavaren under det halvår rapporteringen avser. Baserat på de inkomna uppgifterna från licenshavarna har vi på aggregerad nivå noterat en ökning av antalet spelare som deltagit i spel under pandemin, en ökning på 14 % mellan första halvåret 2020 och första halvåret 2021. Det är viktigt att påpeka att det inte är unika spelare som återspeglas utan det som fångas upp i halvårsrapporteringen på aggregerad nivå är det totala antalet aktiva spelkonton. Det är möjligt att ökningen av aktiva spelkonton är en indikation på att den tillfälliga förordningen lett till att spelare som spelar för stora summor spridit ut sig hos flera licenshavare. Detta för att upprätthålla en hög nivå av spelande trots insättningsgränserna. På grund av smittspridningsrestriktioner har det varit en begränsad tillgänglighet på vissa typer av landbaserade spel. Det kan eventuellt ha lett till en förflyttning av

²³ Håkansson, A., Sundvall, A. & Lyckberg, A. (2021) Effects of a national preventive intervention against potential COVID-19-related gambling problems. A self-report survey in online gamblers. *JMIR Formative Research*.

²⁴ Rapporteringen sker enligt Lotteriinspektionens författningssamling 2018:2 21 §.

spelandet till onlinespel, och därmed även bidragit till en ökning av antalet spelare som deltagit i spel för kommersiellt online och/eller vadhållning.

Den som har licens att tillhandahålla spel på värdeautomater omfattas också av halvårsrapporteringen och skickar därmed regelbundet in uppgifter till Spelinspektionen. Utifrån de inkomna rapporterna finns det ett mönster att deltagandet i spel följer de olika skeendena i pandemins utveckling. Värdeautomater återfinns i hög utsträckning i krog- och restaurangmiljö, verksamheter som periodvis omfattats av smittspridningsrestriktioner. Hög smittspridning och smittspridningsrestriktioner i samhället återspeglar sig i lägre deltagande i spel på värdeautomater. Det är en iakttagelse som vi även har fått bekräftad i samtal med Svenska spel.

Representanter från BOS har framfört till oss att de via sina medlemsbolag fått signaler om att bestämmelsen om insättningsgräns haft effekten att högvolymspelare utökat antalet spelkonton och därmed spelat parallellt hos olika spelbolag.

Det finns inga vetenskapliga studier som undersökt hur den tillfälliga förordningens bonusbegränsning har påverkat nyrekrytering av spelare eller spelares benägenhet att flytta sitt spelande mellan olika spelbolag. Det finns dock tidigare undersökningar som indikerar att bonus påverkar spelandet hos personer med spelproblem. I Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning Swelogs 2018 svarade över 50 % av de med problemspelande ja på frågan om marknadsföring av bonusar i onlinespel lockat dem till att spela mer ofta eller för mer pengar än vad de hade tänkt sig.²⁵

I samtal med oss har Spelberoendes riksförbund framfört att det från deras perspektiv är positivt med samma bonussumma för alla spelbolag. De menar att 100 kronor är en för många oansenlig summa som för de flesta inte utgör ett skäl till att börja spela. Spelberoendes riksförbund menar även att den låga summan gör att den inte blir ett skäl för spelare att byta spelbolag. Representanten från Sper har till oss framfört att Svenska spel inte erbjuder bonus överhuvudtaget på riskfyllda spel då de inte vill skapa en efterfrågan på sådana spel.

²⁵ Folkhälsomyndigheten (2021) Tabellsammanställning för Swelogs befolkningsstudie 2018.

5.4 Färre kontakter Stödlinjen

Stödlinjen är en nationell stödinsats för personer med spelproblem och deras anhöriga. Stödlinjen erbjuder kostnadsfri rådgivning och webbaserade stödinsatser. Verksamheten drivs av Centrum för psykiatriforskning vid Stockholms läns sjukvårdsområde och Karolinska institutet på uppdrag av Socialdepartementet. Stödlinjen har uppgett att de inte sett någon förändring i antalet kontakter till Stödlinjen som kan kopplas till de tillfälliga spelansvarsåtgärderna. Visserligen minskade antalet verksamhetsrelevanta kontakter 2021 jämfört med 2020 men det är ett resultat av en långsiktig trend som startade med införandet av den nya spellagen 2019.²⁶

5.5 Fler genomför Stödlinjens självtest

På Stödlinjens webbsida erbjuds möjligheten att göra ett självtest. Självtesten ger en indikation på hur många som har behov av att testa sina spelvanor. Resultaten ger också en indikation på graden av spelproblem bland de som testat sig.²⁷

Sedan den nya spellagstiftningen trädde i kraft 2019 har det skett en ökning i antalet genomförda självtest. En trolig förklaring till detta är att många licenshavare länkar till Stödlinjens självtest som en del av deras informationsansvar enligt spellagen.²⁸

Sett till helårsbasis är det en viss ökning av genomförda test under 2021 jämfört med 2020 (tabell 1). Jämfört med 2019 är det dock en minskning av antalet genomförda test. Det bör nämnas att 2019 var något av ett rekordår i antalet

²⁶ År 2021 var det 2 222 verksamhetsrelevanta kontakter att jämföra med 2020 då det var 2 384.

²⁷ Testet baserar sig på formuläret Problem gambling severity index (PGSI). Formuläret består av nio påståenden om spel om pengar som besvaras med något av alternativen "aldrig" (0 poäng), "ibland" (1 poäng), "ofta" (2 poäng) eller "nästan alltid" (3 poäng). Den möjliga totala poängsumman är mellan 0 till 27 poäng. Poängsumman placerar individen i en av följande kategorier: 0 poäng = ej spelproblem, 1–2 poäng = viss risk, 3–7 poäng = moderat/förhöjd risk och 8–27 poäng = spelproblem. När man fyller i ett test på Stödlinjens webbplats får man utöver påståendena om sina spelvanor även kryssa i huruvida man genomför testet för att ta reda på mer om sina spelvanor eller om man gör testet mer "på skoj". Man får också fylla i en fråga om vilka spelformer man spelar. Det är möjligt att kryssa i flera alternativ.

²⁸ 14 kap. 10§ spellagen (2018:1138).

genomförda test då det var många som testade sig på Stödlinjens webbsida under det första året med den nya spelregleringen.

Tabell 1

Självtest	2021	2020	2019
Totalt antal kompletta PGSI-test	16 451	15 584	22 484
Andel som gjort testet för att de vill veta mer om spelvanor	51,4 % (8463)	53 % (8260)	51 % (10911)

De som inte har gjort testet för att de vill veta mer om sina spelvanor har uppgett att de har gjort det "på skoj".

Källa: Stödlinjen

Stödlinjen har uppgett att de i sin statistik från självtesten kan se att de som uppger att de spelar på nätkasino har högre PGSI- poäng än de som inte spelar på nätkasino (tabell 3). Sett till poängen hamnar de som uppger att de spelar onlinekasino i större utsträckning i kategorin "spelproblem", medan de som inte spelar casino online i större utsträckning visar ett testresultat som tyder på "förhöjd risk". Att ta hänsyn till är att det är möjligt att kryssa i flera spelformer. De som har uppgett att de spelar onlinekasino kan även spela andra spelformer. Andelen som spelar på nätkasino har också ökat sedan omregleringen 2019, från 63,5 % till 68,6 % år 2021.

Tabell 2

År	2019	2020	2021
Median PGSI: onlinekasino	9	9	9
Median PGSI: ej onlinekasino	4	5	3

Källa: Stödlinjen

5.6 För tidigt för att se effekter av den tillfälliga förordningen menar Spelberoendes riksförbund

Spelberoendes riksförbund är en organisation som tillhandahåller stöd för personer med spelproblem. Organisationen får organisationsstöd från Folkhälsomyndigheten för att bedriva sin verksamhet.

Spelberoendes riksförbund har i kontakt med oss uppgett att många av deras lokalföreningar hade ett historiskt sett högt antal deltagare på sina möten innan pandemin utbröt. Under pandemin anordnades mötena digitalt. När verksamheterna återgick till fysiska möten har organisationen tappat en del av de som närvarade på mötena innan pandemin. Dessa iakttagelser har ingen direkt koppling till de tillfälliga spelansvarsåtgärderna utan bedöms mer ha samband med själva pandemin. Spelberoendes riksförbund har dock i samtalet med oss betonat att organisationens erfarenhet är att det finns en fördröjning mellan ökat problemspelande och till att organisationen ser effekterna i sin verksamhet.

5.7 Kronofogdemyndighetens iakttagelser av skuldsättning på grund av spelande

Kronofogdemyndigheten har i undersökningar kartlagt förekomsten av spelrelaterade skulder hos personer som har ärenden hos myndigheten. En undersökning Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsenhet genomförde 2020 visade att 23 % av 150 analyserade ärenden angav spelproblem som en anledning till ansökan om skuldsanering.²⁹ År 2020 genomfördes också en enkätundersökning där 4 % av 1 614 personer med ärenden hos Kronofogdemyndigheten uppgav spelberoende som orsak till sina skulder.³⁰ Kronofogdemyndigheten anar att det i de här siffrorna finns ett mörkertal då det för många är skamfyllt att uppge skälen till sin skuldsättning. I samtal med oss har Kronofogdemyndigheten uppgett att de i nuläget inte kan se någon effekt av varken pandemin eller den tillfälliga förordningen i ansökningarna om skuldsanering. Innan skulder kommer till Kronofogdemyndigheten passerar flertalet av dem inkassobolag vilket gör att det finns en fördröjning innan skuldsättning blir ärenden hos Kronofogdemyndigheten. Det var förvisso fler som ansökte om skuldsanering 2021 än 2020 men det var en förväntad ökning som kopplas till att Kronofogdemyndigheten 2021 införde en ny e-tjänst för att göra ansökningsförfarandet mer tillgängligt.

²⁹ Kronofogdemyndigheten (2020) Spel och skuldsanering.

³⁰ Kronofogdemyndigheten (2020) Skulder hos Kronofogden och spel om pengar- enkät och intervjustudie 2020.

6 Konsumentskyddet

I det här avsnittet beskriver vi dels hur spelare uppfattat spelansvarsåtgärderna, dels hur licenshavarna tillämpat den tillfälliga förordningen och vad förordningen har fått för konsekvenser på licenshavarnas arbete med omsorgsplikten.

6.1 Tecken på att förordningen har stöd bland spelarna

En aspekt att ta hänsyn till i utvärderingen av den tillfälliga förordningen är att se till hur den uppfattats av spelarna som den riktar sig mot. Det finns två undersökningar i frågan vars resultat indikerar att det finns stöd för de tillfälliga åtgärderna.

I enkätundersökningen *Spel om pengar och hälsa i spåren av covid-19* som Folkhälsomyndigheten genomförde under 2020 ställdes frågor om de tillfälliga spelansvarsåtgärderna.³¹ Av de 4 178 personer som svarade på enkäten uppgav 60 % att de tillfälliga åtgärderna var bra, en tredjedel hade ingen åsikt och en mindre andel (1-3 %) tyckte att de var dåliga. Många av de som tyckte åtgärderna var dåliga var yngre och personer med problemspelande.

I den ovan nämnda enkätundersökningen som Svenska spel³² genomförde bland sina kunder 2020 ställdes även frågor om kundernas inställning till den tillfälliga förordningen. Av de tillfrågade var 52 % positiva till de tillfälliga spelansvarsåtgärderna. I den här undersökningen var det personer med problemspelande som var mest positiva till förordningen. Det var samtidigt den gruppen som i högst utsträckning uppgav att de fortsatte att spela efter att de slagit i insättningstaket på 5 000 kronor i veckan.

³¹ I Folkhälsomyndighetens återrapportering (S2020/05018/RS ingick enkätundersökningen "Spel om pengar och hälsa i spåren av covid-19".

³² Håkansson, A., Sundvall, A. & Lyckberg, A. (2021).

6.2 Regelefterlevnad

En förutsättning för ett stärkt konsumentskydd är licenshavarnas tillämpning av regelverket. I det här avsnittet kartlägger vi regelefterlevnaden av den tillfälliga förordningen.

6.2.1 Tillsyn

Ett sätt att utvärdera om konsumentskyddet har stärkts är att se till hur god regelefterlevnaden av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har varit. I juli 2020 inledde Spelinspektionen tillsyn mot åtta licenshavare i syfte att granska hur dessa följde bestämmelserna gällande insättnings- respektive förlustgränser, inloggningstider och bonuserbudanden i den tillfälliga förordningen. En av de granskade licenshavarna hade licens att tillhandahålla spel på värdeautomater, tre hade licens för kommersiellt onlinespel och fyra hade licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning.

Inga överträdelser gällande inloggningstider eller bonuserbudanden hos de granskade licenshavarna

Samtliga licenshavare som omfattades av tillsynen uppfyllde kraven i den tillfälliga förordningen gällande bestämmelsen om obligatorisk inloggningstid. Samtliga av de granskade licenshavarna uppfyllde även kraven gällande bonuserbudanden. En av licenshavarna uppgav att de inte erbjuder bonuserbudanden för värdeautomater. Tre av licenshavarna uppgav att de inte hade några bonuserbudanden under tiden för den tillfälliga förordningen. Fyra av licenshavarna uppgav att de erbjöd välkomstbonus på det maximalt tillåtna värdet om 100 kr.

Insättningsgränsen om 5 000 kronor per vecka har kringgåts hos licenshavare som erbjuder både kommersiellt onlinespel och vadhållning

Ärendet gällande regelefterlevnaden för värdeautomater kunde avskrivas utan anmärkning.³³ I ärendena som omfattade regelefterlevnaden för kommersiellt onlinespel avskrevs fyra ärenden utan anmärkning och tre licenshavarna fick förelägganden om att vidta rättelse.³⁴ Samtliga gällde licenshavare som kringgick insättningsgränsen om 5 000 kronor per vecka.

Samtliga licenshavare i tillsynen uppfyllde kraven i den tillfälliga förordningen om att insättningsgränser ska anges. Licenshavarna hade implementerat tekniska lösningar som innebär att spelare måste sätta insättningsgränser per dag, vecka och månad. I tre av ärendena i tillsynsaktiviteten har licenshavarna haft olika lösningar för insättningar där spelare kunnat kringgå bestämmelserna och då också kunnat överskrida insättningsgränsen om högst 5 000 kr per vecka för kommersiellt onlinespel.

I ett ärende som ledde till föreläggande har det framgått att spelare kunnat kringgå den satta insättningsgränsen för kommersiellt onlinespel genom att ångra ett tidigare genomfört uttag. På så sätt har spelaren kunnat återföra pengar till sitt spelkonto i upp till 60 dagar efter det att spelaren gjorde uttaget från spelkontot, under förutsättning att det finns täckning på spelarens bankkonto. I beslutet om föreläggande framgår att Spelinspektionen inte kunnat se det på något annat sätt än att spelaren gör en insättning på sitt spelkonto. Den insättningsgräns som spelaren har valt hos licenshavaren förlorar sin verkan om spelaren kan ångra tidigare uttag och på så sätt kringgå den satta insättningsgränsen. En spelare ska i förväg ta ställning till hur mycket han eller hon vill sätta in på sitt spelkonto för att minska risken för impulsiva beslut som leder till att spelaren spelar för mer pengar än det var tänkt från början. Beslutet överklagades inte.

I två av ärendena framgick att spelare på ett enkelt sätt kunde kringgå insättningsgränsen för kommersiellt onlinespel. För licenshavare som erbjuder spel på både kommersiellt onlinespel och vadhållning finns enligt tillfälliga

³³ Dnr 20Si1904.

³⁴ Dnr 20Si1740.

förordningen inget hinder för en spelare att sätta en högre insättningsgräns än 5 000 kr per vecka. En spelare ska emellertid då endast få tillgång till de spel som omfattas av bolagets licens för vadhållning. Spelare hade hos de två aktuella licenshavarna kunnat höja sin insättningsgräns och sätta in mer än 5 000 kr per vecka. När pengarna har kommit in på spelkontot har spelaren sänkt insättningsgränsen till 5 000 kr per vecka eller lägre och då fått tillgång till hela det insatta beloppet för spel på licenshavarens kommersiella onlinespel.

Samtliga tre licenshavare förändrade sitt upplägg i enlighet med Spelinspektionens beslut. Efter att ha vidtagit rättelse överklagade en av licenshavarna beslutet, vilket redogörs för i avsnitt 6.2.2.

6.2.2 Domar

En av licenshavarna som omfattades av föreläggande på grund av kringgående av insättningsgräns på 5 000 kronor i veckan överklagade beslutet. Förvaltningsrätten upphävde Spelinspektionens beslut om föreläggande. Förvaltningsrätten menade att det inte framgår av bestämmelsens utformning eller förarbetena att en spelare som har höjt sin insättningsgräns till ett belopp som överstiger 5 000 kr inte kan erbjudas kommersiellt onlinespel, om insättningsgränsen senare sänks till högst 5 000 kronor per vecka. Det kan enligt förvaltningsrätten inte tolkas på annat sätt än att det är den av spelaren angivna insättningsgränsen som avgör om denne kan erbjudas kommersiellt onlinespel, inte dennes faktiska insättningar eller insatser.³⁵

Spelinspektionen överklagade förvaltningsrättens dom. Kammarrätten valde att inte meddela prövningstillstånd, vilket innebär att förvaltningsrättens dom har vunnit laga kraft.

Oklart vilka konsekvenser förvaltningsrättens dom fick i praktiken

Spelinspektionen menar att konsekvensen av förvaltningsrättens tolkning gjorde att taket för insättningsgränsen för kommersiellt onlinespel riskerade att förlora sin betydelse för licenshavare som erbjuder både vadhållning och kommersiellt onlinespel. Tolkningen medförde att det inte fanns något hinder för spelare att höja gränsen tillfälligt, sätta in ett större belopp och därefter sänka gränsen och

³⁵ Jfr. Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2021 i mål nr 11518-20.

då omedelbart kunna spela kommersiellt onlinespel igen för ett högre belopp än 5 000 kronor. Bestämmelsen förlorade med den tolkningen det av regeringen angivna syftet att skydda konsumenter från särskilt riskfyllda spelformer. Frågan hade även betydelse för de licenshavare som endast erbjuder kommersiellt onlinespel, eftersom tolkningen medförde en snedvridning av konkurrensen. Samma möjlighet att kringgå insättningsgränsen var inte möjlig för de som endast har licens för kommersiellt onlinespel.

De representanter som vi pratat med från BOS har framfört att både bestämmelsen avseende inloggningstid och bonus var tydliga men att bestämmelsen avseende insättningsgräns inte var lika tydlig. De har uppgett till oss att Spelinspektionens tillsynsbeslut hade en mer normerande effekt än förvaltningsrättens dom då spelbolagen anser att myndighetens beslut väger tungt. Den representant vi pratat med från Sper menar att den tillfälliga förordningen var tydlig i sin helhet. Det spelbolag som representanten vi pratade med arbetar på ändrade inte sin tolkning av insättningsgränsen efter förvaltningsrättens dom. De har fortsatt att tolka och praktisera bestämmelsen efter syftet, att det inte ska vara möjligt att spela för mer än 5 000 kronor i veckan på kommersiella onlinespel.

6.3 Omsorgsplikten i relation till de tillfälliga spelansvarsåtgärderna

En viktig del av konsumentskyddet i spellagen är omsorgsplikten.³⁶ Omsorgsplikten innebär att licenshavaren ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iaktas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det. I arbetet med omsorgsplikten ingår att licenshavaren regelbundet ska övervaka spelarnas spelbeteende, göra individuella riskbedömningar, genomföra de spelansvarsåtgärder som krävs och sedan följa upp om åtgärderna har haft effekt.

I spelförordningen framgår att gränserna för inloggningstid och insättning inte ska kunna överskridas.³⁷ En spelare som höjer eller anger en högre insättningsgräns än 10 000 kronor i månaden ska kontaktas inom ramen för

³⁶ 14 kap. 1 § spellagen.

³⁷ 11 kap. 5 § spelförordningen (2018:1475).

omsorgsplikten. Detta är något som även framgår av den tillfälliga förordningen.

De representanter från BOS som vi har pratat med anser att problemet med den av branschorganisationen noterade risken med att storvolymspelare startar flera konton får till följd att omsorgsplikten sätts ur funktion. De har i samtal med Spelinspektionen sagt att det är genom att följa en spelares beteende som spelbolagen kan få förståelse för när spelandet är sunt eller osunt. När spelbolagen bara ser brottstycken av spelandet blir det svårare att följa upp och vidta adekvata åtgärder.

Spelberoendes riksförbund anser å andra sidan att 5 000 kronor i veckan är en för många spelare hög summa. Den som spelar på den nivån på veckobasis borde inom ramen för omsorgsplikten fångas upp tidigare av spelbolagen. Den obligatoriska gränsen kan vara en signal till spelbolagen att det är aktuellt att ta en spelansvarskontakt, om de inte gjort det tidigare. På samma sätt borde spelbolagen inom ramen för omsorgsplikten se att det finns anledning att vara uppmärksam på spelares inloggningstid då det kan indikera upptagenhet vid spelet.

De representanter Spelinspektionen pratat med från Sper och Spelberoendes riksförbund tycker båda att de obligatoriska insättnings-, förlust- och inloggningsgränserna kan vara ett bra verktyg för spelare att bryta ett maniskt spelande. De menar båda att åtgärderna fungerar bättre tillsammans med omsorgsplikten än som fristående åtgärder om man ska skydda spelare mot problemspelande.

Det finns idag inga studier på hur licenshavarnas arbete med omsorgsplikten har påverkats av den tillfälliga förordningen. I halvårsrapporteringen lämnar licenshavarna in information om antalet spelare som har kontaktats på grund av misstänkt eller identifierat problemspelande. Såväl personliga kontakter som automatiserade meddelanden kan rapporteras in i den här punkten. Vi har kunnat se att antalet kontakter har ökat kraftigt hos ett antal licenshavare under perioden för den tillfälliga förordningen. Det har dock inte skett en ökning av antal tagna kontakter generellt bland licenshavarna (detta kan man se i tabell 3 genom att kontakter i median varit relativt stabilt). Det är möjligt att den

tillfälliga förordningen bidragit till att tydliggöra för vissa licenshavare när spelansvarskontakter behöver tas. Det är också möjligt att fler licenshavare oaktat den tillfälliga förordningen blivit mer aktiva i sitt arbete med omsorgsplikten.

Tabell 3

Tagna kontakter hos licenshavare för kommersiellt online och vadhållning.	2019H2	2020H1	2020H2	2020H1
Totalt antal kontakter/totalt antal aktiva spelare	3,69 %	4,04 %	6,05 %	5,39 %
Genomsnitt av kontakter/aktiva spelare	8,77 %	7,49 %	8,49 %	11,67 %
Median av kontakter/aktiva spelare	2,95 %	1,85 %	1,90 %	2,86 %

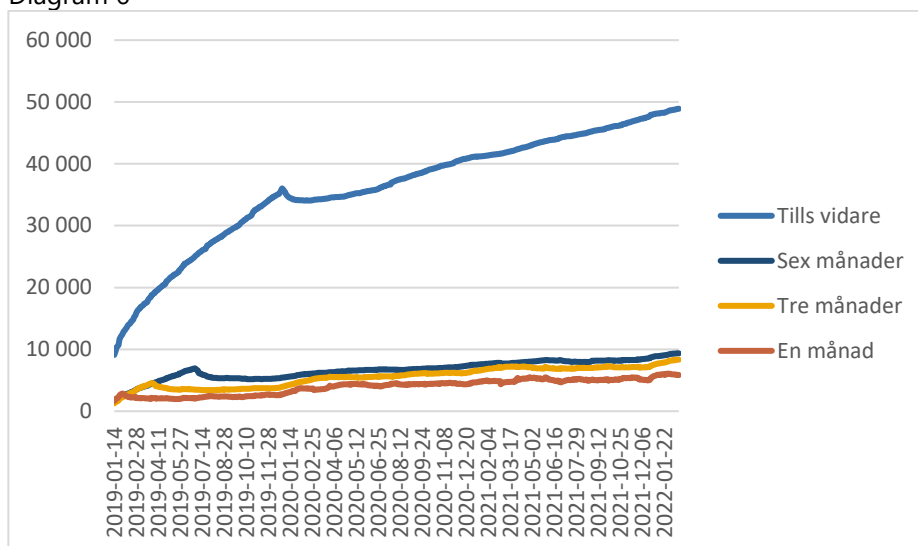
Källa: Spelinspektionen

6.4 Spelpaus.se

Via Spelpaus.se kan man stänga av sig från allt spel som kräver registrering hos de spelbolag som har licens enligt spellagen. Avstängningen gäller spel online, i butik och på bana, samt på värdeautomater och Casino Cosmopol. Det finns möjlighet att stänga av sig för en, tre, sex månader eller tills vidare. En avstängning i en, tre eller sex månader avslutas automatiskt när avstängningsperioden löpt ut. En tills vidareavstängning kan avslutas tidigast efter tolv månader.

Det vi kan se från statistik är att antalet aktiva avstängningar fortsatt att öka från dess att systemet infördes 2019. I mitten av januari 2022 passerade antalet aktiva avstängningar 70 000. Majoriteten är avstängda tills vidare vilket är en trend som varit bestående sedan 2019 (Se diagram 6).

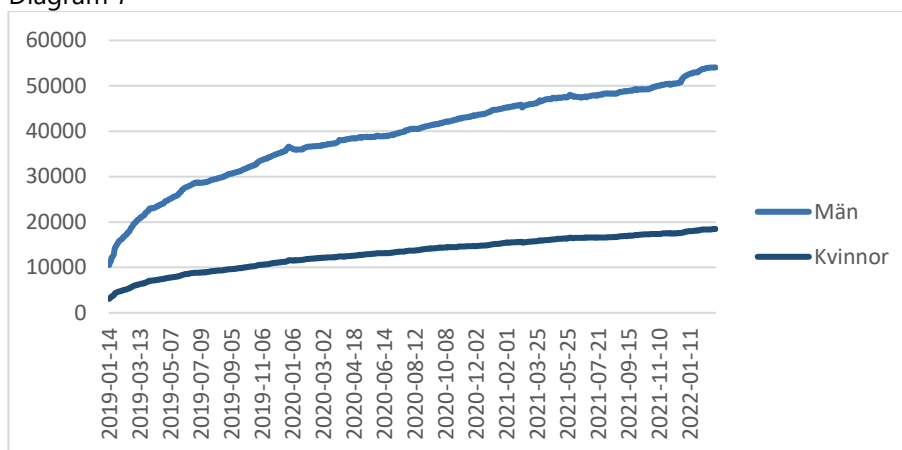
Diagram 6



Källa: Spelinspektionen

Majoriteten av de som är avstängda i Spelpaus.se är män (Diagram 7). Det är en könsfördelning som är oförändrat mellan 2019 till 2021.

Diagram 7



Källa: Spelinspektionen

Under perioden för pandemin har fler informationskampanjer för Spelpaus.se genomförts. Två större kampanjer genomfördes i juni och november 2020.

Utvärderingen av kampanjerna visade att 40 % av befolkningen sett kampanjerna och mindes dem. Informationsinsatser om möjligheten att stänga av sig har också genomförts i samband med herrarnas fotbolls-EM sommaren 2021. Vi bedömer att informationskampanjerna under 2020 fick ett bra genomslag. Om kampanjerna påverkat antalet som stänger av sig är ingenting vi med säkerhet kan uttala oss om.

Det finns en vetenskaplig studie som undersökt hur covid-19 pandemin har påverkat självstängningar i Spelpaus.se. Studien visade att självstängningar inte tydligt påverkades under covid-19-pandemins initiala skede (t.o.m. 16 juni 2020).³⁸. Det saknas studier som undersökt hur den tillfälliga förordningen har påverkat självstängningar i Spelpaus.se och det är också något som inte går att bedöma utifrån den data vi har tillgång till via avstängningsregistret.

6.5 Marknadsföring

Sedan 2019 har Konsumentverket och Spelinspektionen delat tillsynsansvar när det gäller marknadsföring av spel om pengar. Konsumentverket har det primära tillsynsansvaret över de bestämmelser i spellagen som reglerar måttfull marknadsföring, att spelare som är avstängda från spel inte ska nås av direktreklam samt licenshavarnas informationsskyldighet. Konsumentverket har också det primära ansvaret över bestämmelser som omfattar att spelreklam inte ska riktas särskilt till barn och unga. Företrädare från Konsumentverket uppger att de inte har sett någon drastisk förändring vad gäller kontakter till myndighetens upplysningstjänst Hallå konsument samt anmälningar angående spel om pengar under perioden för de tillfälliga spelansvarsåtgärderna. Konsumentverket har inte heller noterat att det skett något märkbart trendbrott vad avser innehållet i de kontakter och anmälningar som lämnas till myndigheten angående spel om pengar under perioden.

³⁸ Håkansson, A, Widinghoff, C & Berge, J (2021) Self-exclusion from gambling—a measure of COVID-19 impact on gambling in a highly online-based gambling market? *International Journal of Environmental Research and Public Health*.

7 Vilka spelformer ska omfattas av en tillfällig förordning?

Regeringens målsättning med den tillfälliga förordningen var att stärka spelarskyddet för de mest riskfyllda spelformerna. Spel som utmärks av att vara snabba och kontinuerliga har hög riskpotential för spelare att utveckla spelproblem.³⁹ Snabba spel innebär att det är kort tid mellan insats, spelresultat och möjlighet för ny insats. Kontinuerliga spel utmärks av det går att fortsätta spela utan avbrott. Den tillfälliga förordningen omfattade kommersiellt onlinespel och värdeautomater vilka båda är att betrakta som riskfyllda spel.

De omständigheter som rådde inför införandet av den tillfälliga förordningen var att smittspridningen ledde till att en stor del av vadhållningen låg nere samt att det var ett minskat utbud av landbaserade spel. Vilka spelformer som ska omfattas av en tillfällig förordning i händelse av kris bör avgöras utifrån riskpotentialen hos spelen samt hur omständigheterna för krisen ser ut. I en framtida kris är det inte nödvändigtvis så att utbudet av vissa spelformer påverkas, utan krisen kan vara av en annan art.

Tidigare forskning har visat på en högre sannolikhet att individer med spelproblem spelar på flera spelformer^{40 41} och har flera spelkonton.⁴² Utöver kommersiella onlinespel och värdeautomater är livebetting en spelform med tydlig koppling till spelproblem.⁴³ Live betting är ett fenomen som faller

³⁹ Folkhälsomyndigheten (17 februari 2022) Vad gör ett spel riskfyllt?
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/84b734f9d04d417a9e2ad641f8f32a47/vadgor-spel-riskfyllt-kunskapstod.pdf>.

⁴⁰ Carbonneau, R., Vitaro, F., Brendgen, M. & Tremblay, R. E. (2015) Variety of gambling activities from adolescence to age 30 and association with gambling problems: a 15-year longitudinal study of a general population sample. *Addiction*, 110: 1985–1993. doi: 10.1111/add.13083.

⁴¹ Gainsbury SM, Russell A, Blaszczynski, A & Hing N. (2015) The interaction between gambling activities and modes of access: a comparison of Internet-only, land-based only, and mixed-mode gamblers. *Addict Behav.* 2015 Feb;41:34-40. doi: 10.1016/j.addbeh.2014.09.023. Epub 2014 Sep 28. PMID: 25305656.

⁴² Gainsbury, S.M, Russell, A., Blaszczynski, A. & Hing, N. (2015). Greater involvement and diversity of Internet gambling as a risk factor for problem gambling, *European Journal of Public Health*, Volume 25, Issue 4, August 2015, Pages 723–728,

Russell, A.M.T., Hing, N., Li, E. et al (2019). Gambling Risk Groups are Not All the Same: Risk Factors Amongst Sports Bettors. *J Gambl Stud* 35, 225–246.

⁴³ Russell, A.M.T., Hing, N., Li, E. et al. (2019) Gambling Risk Groups are Not All the Same: Risk Factors Amongst Sports Bettors. *J Gambl Stud* 35, 225–246

Lopez-Gonzalez, H., Estévez, A. & Griffiths, M.D. (2019) Internet-Based Structural Characteristics of

inom spelformen vadhållning och innebär i korthet att en spelare kan lägga ett vad på en händelse (betting på mikroevent är ett annat använt uttryck för detta) i pågående match, som till exempel nästa hörna, nästa inkast, nästa kort och hur lång en match blir. Live betting är en spelform som ökat i omfattning under de senaste åren och enligt vissa beräkningar utgör 35 % av online sport betting marknaden.⁴⁴ Live betting på mikroevent sammantaget med olika sätt att hantera vadhållning så som Cash Out, har påtagligt ökat tempot inom sport betting. I Sverige saknas studier om live betting men internationella studier visar på ett tydligt samband mellan spelproblem och live betting. Forskning och erfarenhet indikerar att denna spelform är viktig att beakta när syftet är att motverka och förebygga ökade spelproblem i samhället.

8 Sammanfattande analys och bedömning

Spelmarknaden har präglats av flera förändringar under de senaste åren. Det har gått relativt kort tid sedan den svenska spelmarknaden omreglerades. Ett år efter omregleringen utbröt en pandemi som påverkade utbudet av vissa spelformer. Kort därefter infördes den tillfälliga förordningen. Vår bedömning är att alla dessa skeenden; omregleringen, pandemin och den tillfälliga förordningen, har bidragit till att påverka den utveckling vi ser på spelmarknaden, för folkhälsan och för konsumentskyddet. Det är dock inte möjligt att särskilja de effekter som just den tillfälliga förordningen haft.

Omsättningen för hela spelmarknaden har varit relativt stabil under pandemin. För enskilda licenskategorier och spelformer har variationen i omsättningen varit desto större. Kommersiellt onlinespel och vadhållning har gått starkt under stora delar av pandemin. Många andra licenskategorier har haft en betydligt svagare utveckling.

Sports Betting and Problem Gambling Severity: Is There a Relationship?. *Int J Ment Health Addiction* 17, 1360–1373

Parke, A., Parke, J.(2019) Transformation of Sports Betting into a Rapid and Continuous Gambling Activity: a Grounded Theoretical Investigation of Problem Sports Betting in Online Settings. *Int J Ment Health Addiction* 17, 1340–1359 (2019).

⁴⁴ A.M:T, Russell, Hing, N., Browne, M., Li, E. & Vitartas, P (2018) Who bets on micro events (microbets)in sports? *Journal of gambling studies* All to play for with in-play betting. <https://www.gbgc.com/BlogRetrieval.aspx?PostID=727297&A=SearchResult&SearchID=1126426&ObjectID=727297&ObjectType=55>.

Det finns indikationer på att spelproblemen på befolkningsnivå varit oförändrade under pandemin och tiden för den tillfälliga förordningen. Däremot finns det tecken på att spelproblem kan ha ökat i vissa grupper. Utifrån statistik från Stödlinjen framgår att onlinekasino fortsatt är den spelform som de flesta som söker sig till verksamheten upplever som problematisk. Statistik från Stödlinjens självtest visar att graden av spelproblem för de som spelar onlinekasino är högre än för de som inte spelar denna spelform. Det går i dagsläget inte att fastställa vilken påverkan pandemin har haft i den här utvecklingen. Mot denna bakgrund är det inte heller möjligt för Spelinspektionen att bedöma vilka konsekvenser den tillfälliga förordningen haft för folkhälsan. Det går inte heller att fastslå hur utvecklingen hade sett ut om inte den tillfälliga förordningen införts. Även om det bara har undersökts i begränsad utsträckning finns det tecken på att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna hade stöd hos spelarna.

Det vi vet om regelefterlevnaden utifrån våra tillsynsärenden är att den i vissa avseenden varit god. Vi kan dock konstatera att det fanns utrymme för spelbolag med licens för både kommersiellt online och vadhållning att kringgå insättningsgränsen om 5 000 kronor per vecka. Att licenshavare valt att tolka förordningen på det sättet kan ha påverkat förordningens genomslag. Bestämmelsen i fråga formulerades om i remissförslaget för nya spelansvarsåtgärder.⁴⁵ Detta trädde dock aldrig i kraft.

En av avsikterna med insättningsgränser är att de ska mana till eftertanke hos spelarna, och stävja att spel för större summor än vad som var avsett från början. Det är enligt vår bedömning möjligt att ett obligatoriskt tak, bidrar till eftertanke för de spelare som slår i taket. En obligatorisk insättningsgräns kan också vara ett hjälpsamt verktyg för att licenshavarna ska få en gemensam bild av när åtgärder som senast ska vidtas inom ramen för omsorgsplikten. Vår bedömning är dock att det finns vissa svagheter med en sådan gräns. För många spelare är 5 000 kronor per vecka ett högt belopp att spela för. En spelare kan spela på ett för denne ohållbart sätt utan att komma upp i summan 5 000 kronor per vecka. Vi vill därför framhålla att förutsättningen för ett ändamålsenligt arbete med att skydda spelare från överdrivet spelande är att

⁴⁵Finansdepartementet (2022) Nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

licenshavaren regelbundet övervakar spelarnas spelbeteende och gör individuella riskbedömningar. Ett obligatoriskt insättningsstak kan vara ett komplement till licenshavarnas arbete med omsorgsplikten. I händelse av framtida behov av att öka konsumentskyddet kan det vara att föredra att skärpa åtgärder inom omsorgsplikten. Ett exempel på sådan åtgärd kan vara reglera hur ofta licenshavare behöver kontrollera spelbeteende.

Spelregleringens bestämmelser om insättnings- och förlustgränser samt inloggningstid gäller enbart per licenshavare. En spelare kan därför fortsätta spela när denne uppnått sina gränser hos ett spelbolag. Det är något som var möjligt redan innan den tillfälliga förordningen, men vi ser tecken på att den tillfälliga förordningen och framförallt taket om 5 000 kronor per vecka kan ha ökat den benägenheten hos vissa storvolymspelare. En långsiktig lösning för att stärka konsumentskyddet kan enligt vår bedömning vara en insättningsgräns som skulle gälla samtliga licenshavare. Som Spelinspektionen framfört i svar på tidigare regeringsuppdrag är en sådan nationell insättningsgräns förenad med flera överväganden och frågeställningar som behöver utredare vidare.⁴⁶

Utifrån de indikationer som finns på att bonuserbudanden tenderar att locka personer i sårbara grupper till att spela för mer än de tänkt sig är Spelinspektionens bedömning att det är relevant med skärpta bonusbestämmelser i händelse av liknande kris.

Med anledning av att det finns element inom vadhållningen som kan klassas som spel med hög risk, är vår bedömning att det är befogat att såväl värdeautomater, kommersiella onlinespel och vadhållning omfattas av skärpta spelansvarsbestämmelser i händelse av liknande kris.

Denna delrapport har beslutats av Spelinspektionens styrelse, ordföranden Madelaine Tunudd, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Håkan Wall, Andreas Prochazka, Fredrik Holmberg och Doris Högne Rydheim. Vid den slutliga handläggningen medverkade också chefsjuristen Johan Röhr, avdelningschefen Patrik Gustavsson, enhetschefen Robert Larsson, analytikern

⁴⁶ Spelinspektionen (2020) Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut (Fi2020/01922/OU).

Magnus Fahlén, utredaren Maria Vinberg samt utredaren Lisa Runfors,
föredragande.

Camilla Rosenberg

Lisa Runfors