

Finansdepartementet  
finansdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

REMISSVAR Fi 2017/01644/OU  
Betsson AB

Regeringsgatan 28  
111 53 Stockholm

Kontakt: Kommunikationschef Pia Rosin  
Email: pia.rosin@betssonab.com

## Remissvar gällande Spellicensutredningens betänkande "En omreglerad spelmarknad" med förslag till en ny spelreglering som bygger på ett licenssystem

### Inledning

Betsson AB har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Spellicensutredningens betänkande med rubrik enligt ovan.

Betsson AB är ett svenskt börsnoterat företag som inledde sin verksamhet under 1960-talet i Sverige. Idag är Betsson AB ett holdingbolag som investerar i och förvaltar snabbväxande bolag inom onlinespel. Betssonkoncernen har spellicens i 11 olika länder och har sina främsta marknader i Norden och Västeuropa.

Betsson AB ("Betsson") tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Den nuvarande spelregleringen strider mot EU-rätten och bör snarast förändras. Därtill har förutsättningarna på spelmarknaden helt förändrats genom utveckling av internet och tillhörande tekniska lösningar, både för spelare, för operatörer och för lagstiftaren. Internet har öppnat upp för ett mycket större utbud av spel för svenska konsumenter, vilket är positivt.

Betsson eftersträvar att verka på lokalt reglerade marknader som ger tydliga, förutsebara och lika villkor för alla som har för avsikt att vara en del av spelmarknaden, oavsett om man verkar online eller i fysisk form. Den svenska lagstiftningen bör därför snarast uppdateras på ett sätt så att den i framtiden kan möjliggöra för seriösa operatörer som vill verka på den svenska spelmarknaden att söka ett behörigt tillstånd - en licens.

Utredaren föreslår ett fortsatt monopol på vissa spelformer. Betsson är av uppfattningen att monopolsituationen helt ska fasas ut och att alla tillåtna spel ska inrymmas under ett och samma licenssystem.

### Sammanfattning

Betssons synpunkter kan summeras enligt följande och vi har utvecklat vårt resonemang kring dessa frågor:

- **Hög kanalisering.** Betsson stödjer utredningens förslag om att ambitionen ska vara att minst 90 procent av svenskarnas spel ska kanaliseras till spelföretag med svensk licens, men uppmanar lagstiftaren att uttrycka en ännu högre ambition för kanalisering.

- **Skattesats om 15-18 procent.** Skattesatsen bör på inga villkor vara högre än utredningens förslag om 18 procent. Erfarenhet från andra marknader som genomgått en liknande transformering visar att det finns ett direkt samband mellan nivån på skattesatsen och kanaliseringen. Betsson förordar en skattesats mellan 15-18 procent.
- **Begränsning vad gäller vinståterbetalning ska inte införas**  
Onlineoperatörerna har inget incitament att söka ett svenskt tillstånd, en licens, om det finns ett tak för vinståterbetalning eftersom spelarna då kommer att söka sig till operatörer som inte har en begränsning när det gäller vinståterbetalning. Att införa tak för vinståterbetalning nu eller senare motverkar kanaliseringens målet.
- **Spelansvar**  
Betsson stödjer regeringens ambition om att den framtida regleringen ska innehålla ett spelansvar och välkomnar därför förslaget om en särskild omsorgsplikt för spelbolag gentemot sina kunder. För onlineoperatörer finns det många fler möjligheter att följa spelarnas beteende och det är en viktig komponent i arbetet med att upptäcka och komma tillrätta med problemspelande. Betsson delar gärna med sig av erfarenheter från arbetet inom spelansvar.
- **En rättssäker och hållbar reglering**  
Betsson erinrar om att det är ytterst viktigt att företag på en marknad som regleras av ramlagstiftning erbjuds affärsförutsättningar som grundar sig i konstitutionella hänsyn som rättssäkerhet och legalitet, annars riskerar marknaden att haverera regulatoriskt. I detta sammanhang är det viktigt att lyfta fram Spelmyndighetens roll. Spelmyndigheten bör i huvudsak ha en kontrollfunktion och ges endast begränsat utrymme att ändra spelverksamhetens förutsättningar genom utfärdande av föreskrifter.

Betsson anser att det är viktigt att regeringen noggrant, med hjälp av Konkurrensverket, övervakar att ATG och Svenska Spel agerar på konkurrensrättsligt korrekt sett under tiden fram till att förslaget träder i kraft. Konkurrensövervakning är vidare särskilt viktig när licenssystemet väl har trätt i kraft.

- **Undvik Inlåsnings effekter**  
Internet har förändrat samhället och den tekniska utvecklingen fortsätter. Det innebär att vi även fortsättningsvis kommer att se snabba förändringar vad gäller speloperatörernas utbud, marknadsföring av detta och kundernas beteende och konsumtion. Det är viktigt att den framtida regleringen inte för med sig några inlåsnings effekter avseende t.ex. tekniska lösningar. Det gäller i synnerhet spelprodukterna. Betsson anser att det saknas skäl att närmare begränsa vilka spel som får erbjudas. Det finns i dagsläget en mängd olika spelprodukter som exempelvis vadhållning på utfallet i lotterier och andra händelser, vadhållning inom ramen för skicklighetsspel som "Fantasy Sports" och andra typer av nya produkter som bör inkluderas i licenssystemet.

Ulrik Bengtsson  
Koncernchef och VD

Pontus Lindwall  
Styrelseordförande

## Utveckling av Betsson AB:s synpunkter

### *Lotterilagens främjandeförbud och ATG:s ensamrätt strider mot EU-fördraget - en förändring krävs*

Betsson vill inledningsvis ge sin bild av det rådande rättsläget på spelmarknaden och då i synnerhet hur den svenska regleringen förhåller sig till EU-rätten.

Det kan konstateras att all form av statlig reglering av nationella spelmarknader (system med tillstånd eller exklusiva rättigheter) innebär inskränkningar i den fria rörligheten för speltjänster på EU:s inre marknad, i synnerhet fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet.

EU-rätten ställer därför följande generella krav på nationella spelregleringar:

1. De måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.
2. De måste framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande samhällsintresse (allmän ordning, folkhälsa/minska spelberoendet mm.).
3. De ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem (proportionalitetsprincipen).
4. De får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (proportionalitetsprincipen).

Ett övergripande krav som har blivit särskilt betydelsefullt på spelområdet är att den nationella regleringen måste framstå som sammanhängande och systematisk. Detta krav kan betraktas som ett utflöde av kravet på proportionalitet. Det kan uttryckas som att den politik som i praktiken förs, t.ex. genom statligt kontrollerade bolag, på ett objektivt sätt måste kunna leda till uppfyllandet av de mål som eftersträvas i den bakomliggande lagstiftningen. Annars är inte den nationella regleringen "ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas", vilket är ett krav som följer av proportionalitetsprincipen. Det innebär exempelvis att inskränkningar i EU-friheterna i form av främjandeförbudet och ATG:s ensamrätt att anordna spel på hästar måste ha en effekt på folkhälsan, annars är de olagliga.

En central fråga för den svenska regleringens förenlighet med EU-rätten är således om de nämnda inskränkningarna har en visad effekt på folkhälsan. Bedömningen av denna fråga ska naturligtvis göras mot bakgrund av de reella förhållandena som råder på spelmarknaden idag.

Spellicensutredningen (SOU 2017:30) beskriver verkligheten enligt följande:

"Dagens situation präglas av att i Sverige oreglerade, onlinebaserade och gränsöverskridande spelföretag, som i dag har en marknadsandel på cirka 23 procent, tar en ökande del av den svenska marknaden på de reglerade företagens bekostnad. De i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen har verkat på den svenska marknaden i cirka tjugo år. Det är på denna del av marknaden de konkurrensutsatta spelen finns. En stor del av de spel som föreslås konkurrensutsättas är spel som redan erbjuds av de i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen på den svenska marknaden. Denna del av marknaden är med andra ord konkurrensutsatt redan i dag. De femton i Sverige börsnoterade onlinespelsföretagen representerar ett börsvärde på 69 miljarder kronor (11 miljarder kronor år 2011) vilket speglar de stora vinster företagen gör och de ännu större förväntningar marknaden har. Få företag har så stora vinstmarginaler som onlinespelsföretagen. Nettoomsättningen för de i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen var år 2016 5,1 miljarder kronor. År 2015 uppgick de i Sverige oreglerade onlinespelsföretagens marknadsföring till cirka 2,3 miljarder kronor. Den nuvarande lagstiftningen är således partiell och obsolet och svarar vare sig mot nuvarande eller framtida spelmarknad."

Den nuvarande regleringen har således ur spelkonsumentens perspektiv skapat en situation med ett mycket stort utbud av speltjänster som tillhandahålls av både privata och statligt kontrollerade

företag. Dessutom har lagstiftaren skapat en spelmarknad som är flödad av reklam för dessa tjänster. Denna utveckling har, som Spellicensutredningen konstaterat, pågått i 20 års tid.

Vidare valde Sverige år 1995 att bli medlem i EU. Detta ledde rent rättsligt bland annat till att det är lagligt att erbjuda speltjänster till svenska konsumenter från etableringar i andra EU-länder samt att det inte är olagligt för svenska konsumenter att delta i spel anordnade i dessa länder.

Det står därmed klart vilka omständigheter som ska läggas till grund för prövningen av om ATG:s ensamrätt och främjandeförbudet utgör proportionerliga inskränkningar i de privata aktörernas EU-rättigheter.

Den svenska regleringen är varken sammanhängande eller systematisk och utgör idag en oproportionerlig inskränkning i privata onlineföretags EU-rättigheter. Regleringen strider därmed mot EU-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten.

#### ***En höjd ambition vad gäller kanalisering***

Lagstiftningen bör vara utformad på ett sådant sätt att det leder till att så hög andel som möjligt av allt spel på den svenska marknaden sker inom licenssystemet. Utredningens målsättning är att 90 procent av alla operatörer som erbjuder spel till svenska konsumenter söker en licens dvs. ett så kallat kanaliseringsmål om 90 procent. Kanaliseringen är avgörande för ett licenssystems framgång och Betsson ser gärna att lagstiftaren ger uttryck för en högre ambitionsnivå. Samtidigt vill Betsson betona att utformningen av villkoren i den föreslagna regleringen har en direkt effekt på kanaliseringen och att utformningen av dessa villkor därför måste vara noga avvägda mot detta mål.

#### ***En väl avvägd skattenivå***

Utformningen av villkoren i en framtida reglering har en direkt effekt på kanaliseringen. Kostnad för licensen, villkor vad gäller produktutbud och skattenivå är avgörande för om ett företag väljer att söka en licens eller inte. Betsson stödjer utredningens förslag om att ambitionen ska vara att minst 90 procent av svenskarnas spel ska kanaliseras till spelföretag med svensk licens, inom två år efter ikraftträdandet av lagen och ser gärna att ambitionen för denna målsättning höjs. Erfarenhet från andra europeiska länders omregleringar visar att en alltför hög skattenivå har som direkt effekt att färre speloperatörer söker en lokal licens, dvs. man äventyrar på detta sätt kanaliseringen. Utredningen föreslår en skattesats på 18 procent på spel på den konkurrensutsatta marknaden. Skattesatsen ska räknas på spelnettot dvs. företagets behållning efter utbetalda vinster.

Betsson förordar en skattesats som ligger mellan 15 och 18 procent för att uppnå en hög kanalisering. Betsson menar att skattenivån under inga omständigheter får vara högre än utredningens förslag då det kommer att leda till att operatörer väljer bort det lokala licenssystemet och därmed riskerar konsumenter att söka sig till operatörer utanför systemet och därmed misslyckas omregleringen.

#### ***Vinståterbetalning***

Utredningen föreslår att vinståterbetalningsvillkoren för de konkurrensutsatta spel som blir föremål för licensiering inte bör regleras nu. Betsson stödjer utredningens förslag och vill understryka att det finns ett starkt negativt samband mellan en reglerad vinståterbetalning och en hög kanalisering. Onlineoperatörerna har väsentligt minskat incitament att söka licens i Sverige om det exempelvis införs ett tak för vinståterbetalning eftersom spelarna då kommer att söka sig till operatörer som inte har en begränsning när det gäller återbetalning.

#### ***Spelansvar***

Betsson stödjer regeringens ambition om att den framtida regleringen ska innehålla ett spelansvar. Vi välkomnar därför förslaget om en särskild omsorgsplikt för spelbolag gentemot dess kunder.

Utredningens förslag om registrering av alla som vill delta i spel och krav på registrerade spelkonton är bra förslag. De reglerade onlineoperatörerna tillämpar redan idag registrering av spelare och Betssons speldrivande dotterbolag har på så sätt kunnat bygga upp ett framgångsrikt system som tar sikte på kundens spelande på individnivå. Vid misstanke om problematiskt spelande tar man kontakt med personen i fråga och för en dialog och vid behov hänvisas kunden vidare till tillgänglig råd- och stödverksamhet. På kundens begäran, eller om speciella omständigheter föreligger som motiverar

en avstängning, stängs spelkontot ned. Vid en sådan uteslutning, initierad av kunden eller av speloperatören, så avslutas alla utskick eller annan form av marknadsföring mot kund.

För onlineoperatörer finns det många fler möjligheter att följa spelarnas beteende och det är en viktig komponent i arbetet med att upptäcka och förebygga problemspelande. Spelares aktiviteter sker digitalt och exempelvis insättningar, uttag, tid på dygnet för spelandet, förändringar i beteende och insatsernas storlek registreras. Vid avvikelser från ett förväntat spelbeteende larmar systemet och insatser som har till syfte att hjälpa spelaren kan sättas in.

I samband med införandet av ett licenssystem kommer speloperatörerna att bidra med ökade skatteintäkter och i detta sammanhang vill Betsson lyfta fram vikten av att regeringen säkerställer finansiering för forskning och stödverksamhet för spelmissbruk. Det är viktigt att det finns stöd som är tillgängligt inom rimlig tid och avstånd i hela landet.

Spelbranschen gynnas av ett högt ansvarstagande och transparens. I detta sammanhang vill Betsson understryka att det även för spelbranschen är viktigt att idrotten är fri från fusk, vare sig det gäller doping eller matchfixning. Matchfixning förstör inte bara för idrotten, utan det förstör även spelbolagens affärsidé. Det finns en missuppfattning att spelbolag skulle tjäna på matchfixning men Betsson vill understryka att spelbolagen är de stora ekonomiska förlorarna vid matchfixning. Vi tycker det är positivt att utredaren har föreslagit en kriminalisering av matchfixning. Det kommer sannolikt att ha en preventiv effekt.

### ***Den personliga integriteten***

Intresset av att stävja och undvika spelmissbruk är en både erkänd och rimlig grund för lagstiftning på området för spel och vadhållning. Betsson ställer ändå sig frågande till om det finns skäl för att utforma regler som innebär en så långtgående insyn i enskilda konsumenters privata förhållanden som förefaller följa på utredningens förslag. Enligt Betssons mening bör mindre ingripande åtgärder finnas att tillgå som på ett ändamålsenligt sätt möter dessa syften och utan att äventyra den personliga integriteten.

Betsson har tagit del av Datainspektionens yttrande till Finansdepartementet den 19 juni (dnr 1015-2017). Betsson instämmer i Datainspektionens kritik mot utredningens förslag om behandling av personuppgifter. Inte minst saknar utredningens förslag i dessa delar en mera ingående bedömning av förslagets inverkan på enskildas personliga integritet i ljuset av de krav som följer av såväl dataskyddsförordningen och regeringsformen.

Det ska i detta sammanhang framhållas att Datainspektionen redan 2015 framförde betydande kritik mot Svenska Spels brister i behandlingen av känsliga personuppgifter om spelkunder. (Datainspektionens beslut den 15 oktober 2015, Diariern 1382-2014). Frågan är tydligen av stor betydelse ur ett såväl praktiskt som juridiskt perspektiv.

### ***En modern och enkel reglering***

#### **Utvidgning av licenssystemet**

Det är viktigt att licenssystemet omfattar allt spelande och att man därför fasar ut spelmonopolet. Att behålla en monopolsituation riskerar att skada trovärdigheten för den framtida regleringen. Regleringen måste kunna inrymma allt spelande. Det faktum att Svenska Spel får fortsätta erbjuda spel utanför ett licenssystem gynnar inte kanaliseringen, tvärtom äventyrar ett sådant system målet om en 90 procentig kanalisering så en enskild aktör på marknaden gynnas.

Vi uppmanar därför regeringen att ge uttryck för en ambition om att monopolsituationen helt ska fasas ut avseende allt spel på den svenska marknaden och att man i framtida reglering skriver in att denna fråga ska utvärderas inom maximalt fem år efter att den nya spellagstiftningen trätt i kraft.

#### **Produktutbud**

Det finns i dagsläget en mängd olika spelprodukter som vadhållning på utfallet i lotterier och andra

händelser, vadhållning inom ramen för skicklighetsspel som "Fantasy Sports" och andra typer av nya produkter som bör inkluderas i licenssystemet. På detta sätt kan syftena med systemet realiseras och statsmakten slipper försöka verkställa tandlösa gränsöverskridande sanktioner mot företag som erbjuder sina produkter globalt sedan många år. Det är sålunda inte rimligt att spelprodukter ska uteslutas bara för att de statliga spelbolagen för närvarande inte erbjuder dem.

Betsson vill även lyfta fram det faktum att utredningen inte ger någon verksam definition av lotteribegreppet. Detta är en brist och riskerar att leda till osäkerhet om vilka spel som omfattas av licenssystemet.

#### Konkurrensneutralitet

Spelutredningen syftar till att skapa konkurrensneutralitet på marknaden för onlinespel men det är också viktigt man skapar konkurrensneutralitet vad gäller marknadsföring. Betsson menar att all media, oavsett säte och utformning av plattform, måste agera utifrån ett och samma regelverk.

#### Inlåsnings effekter

Ett system med statligt påbud klassificering av risker på produkter med efterföljande åtgärdslista har lyfts fram som en möjlig åtgärd för att minska riskerna för spelmissbruk. Den tekniska utvecklingen driver på produktutvecklingen i snabb takt och en klassificering utifrån farlighet för enskilda spelformer riskerar att bli godtycklig och snabbt obsolet. En sådan ordning skulle även kunna leda till snedvriden konkurrens vilket inte är acceptabelt.

Detsamma gäller utredarens resonemang kring bonusar. Betsson delar utredarens syn på behovet av tydlighet och transparens avseende bonusar, men anser att lagstiftaren inte bör gå längre vad gäller själva utformningen av bonusar genom t.ex. att införa ett tak eller begränsa antal så kallade free spins. Det är vare sig praktiskt möjligt eller önskvärt att staten ska detaljstyra spelens utformning och begränsningar av spelets utformning riskerar leda till att kunderna söker sig någon annanstans, dvs. det påverkar kanaliseringen negativt.

#### Licensieringens bredd

För att uppnå en effektiv reglering bör speloperatören erhålla en licens men underleverantörer av tjänster och innehåll bör undantas och istället följa krav på certifiering av produkter och tjänster. Det är operatören som har kontakten och avtalet med spelaren. Det blir därmed tydligt och förutsebart mot tillståndsmyndigheten, i detta fall Spelmyndigheten

#### Rättssäkerhet

Den nya spellagen är en ramlag som i stor utsträckning kommer fyllas ut med föreskrifter beslutade av regering och spelmyndighet. Det pressade tidsschemat har gjort att regeringen valt att inte inkludera dessa i remissbehandlingen. Valet av ramlagstiftning, tidspress och politiskt tryck är omständigheter som ofta leder till brister vad avser konstitutionella krav på förutsägbarhet och legalitet.

I den föreslagna lagen finns ett antal obestämda och vaga mål för vad som ska uppnås angivna och de allmänna principerna som ska respekteras för lagens efterlevnad. Dessa vaga bestämmelser måste fyllas med mer konkreta krav för att vara meningsfulla. Valet av regleringsmetod skapar ett omfattande utrymme för skönsmässiga bedömningar hos domstolar och myndigheter som riskerar leda till rättsosäkerhet och bristfällig stadga i domstolspraxis. Detta leder till att de operatörer som ansöker om licens "köper grisen i säcken". Om de regulatoriska förutsättningarna för licenshavarna förändras under resans gång är risken stor att många väljer att stå utanför systemet. Myndigheter och lagstiftare har här en svår balansakt att utföra för att säkra den så eftertraktade kanaliseringen.

Det är ytterst viktigt att företag på en marknad erbjuder affärsförutsättningar som grundar sig i konstitutionella hänsyn som rättssäkerhet och legalitet. Annars riskerar marknaden att haverera regulatoriskt. I detta sammanhang är det viktigt att lyfta fram Spelmyndighetens roll. Vid väsentliga förändringar av lagstiftningen eller dess tillämpning bör Riksdagen alltid vara det lagstiftande organet och inte myndigheten genom utfärdande av föreskrifter.

När det gäller ikraftträdandet måste alla speloperatörer ges tillräckligt med tid för att inkorporeras

in i det nya svenska licenssystemet. Betsson anser att det är viktigt att regeringen noggrant med hjälp av Konkurrensverket övervakar att ATG och Svenska Spel agerar på konkurrensrättsligt korrekt sett under tiden fram till att förslaget träder i kraft någon gång under 2019.

#### ***Svenska Spels och ATG:s roll i den framtida regleringen***

Svenska Spel och ATG ges möjlighet att verka på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Utredaren föreslår att Svenska Spel ska delas i två delar med ett holdingbolag i toppen. Betsson ställer sig utifrån konkurrensrättsliga skäl tveksamt till detta eftersom det innebär att de två delarna i praktiken kommer att kunna agera som en koncern. Delningen måste göras bolagsrättsligt och organisatoriskt tydligare. Bolagen ska vara åtskilda och styras av separata styrelser utan persongemenskap. De ska vidare rapportera till ansvariga ägare i olika departement. Tekniska system, lokaler och personal måste skiljas åt. Synergieffekter vad avser teknik, databaser och affärsinflytande mellan bolagen måste undvikas för att konkurrensförhållandena ska vara rättvisa.

Vidare måste Konkurrensverket tillse att inte ATG missbrukar sin dominerande ställning på marknaden för spel på hästar. ATG har redan visat prov på ett beteende där man använder den styrka bolaget tillskansat sig som monopolist för att trycka ut mindre aktörer från marknaden och i övrigt skaffa sig konkurrensfördelar.

#### ***EU:s roll***

Betsson AB understryker, liksom många andra aktörer i branschen, vikten av en tidig notifiering till EU-kommissionen. Detta bidrar till att skapa ett långsiktigt och förutsebart regelverk.