



Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se  
matilda.hardange@regeringskansliet.se

Skickas endast via e-post

Solna den 14 oktober 2021

## **Svar på remiss avseende Finansdepartementets promemoria "Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter" (Fi2021/02357)**

AB Svenska Spel inkommer härmed med Svenska Spel-koncernens yttrande över rubricerad promemoria (Promemorian). Med Svenska Spel avses nedan samtliga i koncernen ingående bolag.

### **1. Inledning och sammanfattning av Svenska Spels remissyttrande**

Svenska Spel vill att spel ska vara till glädje för alla. Vi är dock medvetna om att spel kan medföra risk att utveckla ett problematiskt spelbeteende, i synnerhet vissa spelformer. Därför tar vi det alltid på allvar när frågor om stärkt konsumentskydd diskuteras. Vi är generellt sett positiva till åtgärder som värnar ett högt konsumentskydd och det är med detta i beaktande som vi har läst det lagförslag som sänts ut på remiss.

Svenska Spel står bakom de skäl som anges i Promemorian vad gäller att de negativa konsekvenserna av spel ska minskas och att ett högt konsumentskydd behöver säkerställas (Promemorian sid 12-13). Vi menar dock att det föreslagna kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel går för långt och att förslaget inte kan motiveras av syftet att uppnå ett högt konsumentskydd. Svenska Spel *avstyrker* därmed förslaget av följande skäl:

*Det är för tidigt att säga att det befintliga kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel inte innebär ett tillräckligt högt konsumentskydd. Innebörden av måttfullhetskravet har börjat utvecklas genom praxis. Domstolarnas och Konsumentverkets tillämpning hittills visar att befintlig reglering säkerställer ett högt konsumentskydd. Måttfullhetskravet kompletteras dessutom av specifika bestämmelser i spellagen som bidrar till ett högt konsumentskydd.*

Åtminstone går förslaget *längre än vad som är nödvändigt* för att uppnå ett högt konsumentskydd och är inte *proportionerligt* i förhållande till sitt syfte. Det riskerar därmed att strida mot regeringsformen och EU-rätten. Detta eftersom kravet skulle gälla för alla spel utan beaktande av att olika spel medför olika stor risk för spelproblem.

Förslaget riskerar att få långtgående negativa konsekvenser. Kanaliseringen av spel till licensierade spelbolag riskera att minska liksom intäkterna för idrottsrörelsen och andra allmännyttiga ändamål, vilket står i direkt strid med lagstiftarens syfte med omregleringen.

Förslaget riskerar också att leda till lägre intäkter för ombud i glesbygd och lägre annonsintäkter för media.

- Om kravet ändå införs föreslår Svenska Spel, att det *endast ska omfatta reklam för de spel som efter en risk/assificering bedöms medföra störst risk för spe/problem*. Studier visar att personer med spelproblem är de som påverkas mest av spelreklam och spelproblem förekommer främst inom vissa spelformer. Det är därmed endast i förhållande till de mest riskfyllda spelen, där förslaget kan få reell effekt, som förslaget kan anses vara motiverat av folkhälsoskäl.
- Om kravet på särskild måttfullhet införs är det vidare av stor vikt att det i propositionen *redogörs närmare för hur begreppet ska tolkas* när det gäller marknadsföring av spel. Begränsningar av marknadsföring av spel måste anpassas efter de särskilda faktorer och risker som är förknippade med spel istället för att, i brist på vägledning från lagstiftaren, uttolkas av domstolarna med utgångspunkt i praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker. Vidare måste *övergångsbestämmelser* ge branschen tillräckligt med tid att anpassa utformningen av marknadsföringen till det skärpta kravet.

## **2. Det är för tidigt att säga att det befintliga måttfullhetskravet inte innebär ett tillräckligt gott konsumentskydd**

Spelmarknadsutredningen bedömde att det var för tidigt att dra slutsatsen att det befintliga måttfullhetskravet inte är tillräckligt för att uppnå ett fullgott konsumentskydd. Svenska Spel delar utredningens bedömning.

Ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel föreslogs av Finansdepartementet redan 2015.<sup>1</sup> Regeringen valde dock att inte gå vidare med förslaget utan införde under 2017 i stället ett måttfullhetskrav i lotterilagen. Det baserades bland annat på konstaterandet att något samband mellan marknadsföring och spelkonsumtion inte var lika klarlagt som sambandet mellan marknadsföring och alkoholkonsumtion och regeringen ansåg vid en samlad bedömning att det inte var lämpligt att uppställa samma krav på marknadsföring av spel som på marknadsföring av alkohol.<sup>2</sup>

Även Spelmarknadsutredningen, som uppdrogs att utreda införandet av ett särskilt måttfullhetskrav, bedömde att ett sådant krav inte skulle införas. Utredningen konstaterade att innebörden av det befintliga måttfullhetskravet börjat utvecklas genom domstolspraxis och Konsumentverkets tillsynsarbete. Så som det nuvarande måttfullhetskravet hade beskrivits i förarbetena och tolkats av domstol samt Konsumentverket var det enligt utredningen svårt att i nuläget säga att kravet inte skulle innebära ett tillräckligt högt konsumentskydd. Utredningens bedömning var därmed att det var för tidigt att dra slutsatsen att måttfullhetskravet inte skulle vara tillräckligt för att skydda sårbara grupper när det kommer till innehållet i spelreklamen.<sup>3</sup>

Sedan måttfullhetskravet infördes har Konsumentverket utövat tillsyn över marknadsföringen på spelområdet och publicerat två granskningar där myndigheten bland annat gett sin syn på hur

---

<sup>1</sup> Ds 2015:46

<sup>2</sup> Prop. 2016/17:8 sid 31

<sup>3</sup> SOU 2020:77 sid 180

spellagens måttfullhetskrav ska tolkas.<sup>4</sup> Myndigheten har dessutom påbörjat ett arbete med att ta fram allmänna råd till spellagens måttfullhetskrav. Patent- och marknadsdomstolen har hunnit pröva måttfullhetskravet i två mål.<sup>5</sup> Båda målen inleddes av Konsumentombudsmannen och innebar fullt bifall för tillsynsmyndigheten. Såväl Konsumentverkets som domstolarnas tillämpning av måttfullhetskravet visar att befintlig reglering säkerställer ett högt konsumentskydd.

De omständigheter som anges i Promemorian som skäl för förslaget till ett krav på särskild måttfullhet är redan beaktade och förslaget skulle inte heller medföra något förtydligande av kravets innebörd. Promemorians beskrivningar av vad kravet på särskild måttfullhet ska innebära överensstämmer till mycket stor del med vad som anförs i förarbeten till lotterilagen beträffande innebörden av måttfullhetsbegreppet.<sup>6</sup> Någon avgörande skillnad i innebörd, eller förtydligande, går inte att utläsa.

Exempelvis anges på sid 13 i Promemorian som ett av skälen för förslaget att Konsumentverket har konstaterat att det finns brister med marknadsföringen och att det förekommer marknadsföring som är påträngande och ägnad att väcka särskild uppmärksamhet.<sup>7</sup> På sid 17 anges vidare att genom det högre kravet förtydligas att marknadsföringen inte får vara uppsökande, påträngande eller på annat sätt olämplig. Det framgår dock av såväl Konsumentverkets ovan nämnda granskning som av förarbetena till lotterilagen när måttfullhetsbegreppet infördes<sup>8</sup> att sådan spelreklam redan i dag bryter mot spellagens befintliga måttfullhetskrav. En skärpning av kravet skulle således varken medföra någon förändring eller något förtydligande i detta avseende och det bör istället vara upp till Konsumentverket och domstolarna att närmare klargöra innebörden av detta.

Vidare anges på sid 17 i Promemorian att kravet på särskilt måttfull marknadsföring bland annat ska förstås som att marknadsföringen inte får ha till syfte att locka personer med spelproblem eller sårbara grupper som riskerar att utveckla spelproblem. Även detta följer redan av dagens måttfullhetskrav och dess innebörd har i vissa avseenden klargjorts av Konsumentverket och Förvaltningsrätten. Exempelvis har Konsumentverket i 2019 års granskning angett att spellagens måttfullhetskrav ska ses i ljuset av att spelbolagen på den svenska spelmarknaden har en långtgående skyldighet att skydda spelare från överdrivet spelande och att syftet är att skydda just sårbara grupper.<sup>9</sup> Därefter har Konsumentverket klargjort att påståenden om snabba utbetalningar kan uppmuntra personer med spelproblem att börja spela och därför inte är förenligt med kravet på måttfull marknadsföring.<sup>10</sup> Även Patent- och marknadsdomstolen har klargjort att påståenden om snabba utbetalningar och påståenden av uppmanande karaktär inte är måttfulla då spelare med spelproblem är särskilt sårbara för marknadsföring av det aktuella slaget.<sup>11</sup> Konsumentverket har därefter i 2020 års granskning av marknadsföring på spelområdet fortsatt på denna linje och till exempel angett att påståenden av uppmanande karaktär i spelreklam riskerar leda till överdrivet spelande hos personer med spelproblem eller som ligger i farozonen att utveckla spelproblem.

<sup>4</sup> Konsumentverket, Granskning av marknadsföring på spelområdet, 2019-06-25, och Marknadsföring av spel - En uppföljning av 2019 års granskning, 2020-05-04

<sup>5</sup> Mål nr PMT 17459-18 och PMT 13246-19

<sup>6</sup> Set ex prop 2016/17:8, sid 31 jämfört med Promemorian sid 17

<sup>7</sup> Konsumentverket, Granskning av marknadsföring på spelområdet, 2019-06-25, sid 10

<sup>8</sup> Prop. 2016/17:8, sid 31 och 46

<sup>9</sup> Konsumentverket, Granskning av marknadsföring på spelområdet, 2019, sid 10

<sup>10</sup> a.a. sid 10-11

<sup>11</sup> Patent- och marknadsdomstolen, mål nr. PMT 17459-18, sid 21-23

Svenska Spel instämmer därför i Spelmarknadsutredningens bedömning att snarare än att i nuläget ändra måttfullhetskravet vore det angeläget att det gällande måttfullhetskravet klargörs genom fortsatt tillsyn och vägledning av Konsumentverket och genom fortsatt domstolspraxis. Effekterna av den nuvarande regleringen bör utvärderas innan en lagändring föreslås.

Av betydelse vid bedömningen av om den befintliga regleringen ger ett tillräckligt konsumentskydd eller inte är också att måttfullhetskravet, på samma sätt som på alkoholområdet, kompletteras av andra bestämmelser av begränsande karaktär, till exempel förbud mot bonus annat än vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel (14 kap 9 § spellagen), begränsning av direktmarknadsföring, informationsskyldighet och begränsning av sponsring (15 kap spellagen). Svenska Spel delar Spelmarknadsutredningens bedömning att spellagens måttfullhetskrav i första hand bör kompletteras i stället för att ändras.<sup>12</sup> Genom att införa specifik reglering, anpassad till de faktorer och risker som är förknippade med just spel kan man uppnå en tydlig reglering och ett högt konsumentskydd. Sådana bestämmelser kan även anpassas till spelens risk på så sätt att de spel som efter en riskklassificering bedöms medföra störst risk för spelproblem omfattas av större begränsningar, på samma sätt som i alkohollagen där starkare alkoholdrycker är föremål för särskilt stränga krav. Spelmarknadsutredningen har redan öppnat upp för en sådan utveckling genom att föreslå ett reklamförbud för spel på värdeautomater, landbaserat kasinospel och kommersiellt onlinespel, under vissa tider på dagen, i särskilt påträngande medier.<sup>13</sup>

Svenska Spel vill i detta sammanhang även framhålla att Statskontoret i sin delrapport 4 har funnit att konsumentskyddet har blivit bättre efter omregleringen men att det fortfarande finns brister i spelföretagens spelansvarsarbete och marknadsföring.<sup>14</sup> Mot bakgrund av detta lämnar Statskontoret ett antal rekommendationer. Ingen av dessa rekommendationer innebär dock ett förslag att införa krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring. Istället påtalas vikten av att tillsynsmyndigheten bedriver en aktiv tillsyn av efterlevnaden av befintliga regler.

**Sammanfattningsvis** menar Svenska Spel att det är för tidigt att säga att det befintliga måttfullhetskravet inte medför ett tillräckligt högt konsumentskydd. Innebörden av måttfullhetskravet har, i enlighet med lagstiftarens intentioner, börjat utvecklas genom praxis. Såväl domstolarnas som Konsumentverkets tillämpning av måttfullhetskravet ger stöd för uppfattningen att befintlig reglering säkerställer ett högt konsumentskydd. Måttfullhetskravet kompletteras dessutom av specifika bestämmelser i spellagen som bidrar till att säkerställa ett högt konsumentskydd.

### **3. Det föreslagna kravet på särskild måttfullhet riskerar att strida mot regeringsformen och EU-rätten**

Som framgår av Promemorian sid 13 får yttrandefriheten endast begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (RF 2 kap 21 §). Även av EU-kommissionens rekommendation om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar framgår att

---

<sup>12</sup> SOU 2020:77, sid 180

<sup>13</sup> SOU 2020:77 avsnitt 9.9.3

<sup>14</sup> Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 4, 2021:5, sid 7, 17

medlemsstaterna har möjlighet att i nationell rätt införa begränsningar men att dessa måste syfta till att skydda ett ändamål av allmänt intresse och att åtgärden måste vara lämplig och nödvändig.<sup>15</sup>

Förslaget på särskild måttfullhet syftar till att skydda folkhälsan (Promemorian sid 14). Som har redovisats i avsnitt 2 delar Svenska Spel Spelmarknadsutredningens uppfattning att det är för tidigt att säga att införandet av ett krav på särskild måttfullhet är nödvändigt för att uppnå ett högt konsumentskydd. Istället bör innebörden av det befintliga måttfullhetsbegreppet klargöras genom rättstillämpningen och regleringen bör kompletteras med särskilda bestämmelser för de spel som efter en riskklassificering bedöms medföra störst risk för spelproblem, på det sätt som Spelmarknadsutredningen har öppnat upp för.

Ätminstone kan ett införande av krav på särskild måttfullhet för *alla* spel och exponering vid försäljningsställena inte anses vara nödvändigt. Som framgår i avsnitt 5 nedan visar forskning att det är personer med existerande spelproblem som påverkas mest av spelreklam och att reklamen kan bidra till att de spelar för mer än de tänkt sig. Det är också tydligt att spelproblem är mer förekommande bland personer som spelar vissa spelformer än andra, framför allt online.

Svenska Spel anser därför att den nu föreslagna begränsningen, som enligt förslaget skulle omfatta alla spel oavsett risk för problemspelande och oavsett försäljningskanal, går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Mot bakgrund av de konsekvenser begränsningarna kan få (se avsnitt 4 nedan) är förslaget inte heller proportionerligt i förhållande till ändamålet. Därmed riskerar förslaget att strida mot regeringsformen och EU-rättens grundläggande principer.<sup>16</sup>

#### **4. Förslaget riskerar att medföra konsekvenser i strid med lagstiftarens syfte med omregleringen**

Svenska Spel ser risk för att förslaget skulle medföra mer långtgående konsekvenser än vad som har redogjorts för i Promemorian. Förslaget står enligt Svenska Spels mening inte i proportion till de negativa konsekvenser som förslaget kan medföra.

##### *Konsekvenser för den svenska spelmarknaden (kanaliseringen)*

I Promemorian framförs bedömningen att ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel inte kommer att påverka kanaliseringen till lagligt spel i någon större utsträckning (sid 15). Svenska Spel delar inte denna uppfattning utan menar att förslaget kan få negativa effekter på kanaliseringen av spel till licensierade spelbolag. En hög kanalisering var ett av huvudsyftena bakom 2019 års omreglering och lagstiftarens mål var en kanaliseringsgrad om 90%. En hög kanalisering är en förutsättning för att staten ska ha kontroll över den svenska spelmarknaden, möjliggör ett högt konsumentskydd och säkerställer skatteintäkter till staten.

Av Statskontorets delrapport 4 framgår att kanaliseringen på den konkurrensutsatta delen av marknaden har minskat från 88 procent år 2019 till 85 procent år 2020.<sup>17</sup> Detta innebär att 15 procent av svenska konsumenters spelande inom till exempel kommersiellt onlinespel, vilket är en spelkategori där det finns en hög risk att utveckla spelproblem, skedde hos företag utan svensk spellicens.

<sup>15</sup> Rekommendation 2014/478/EU av den 14 juli 2014, preambel 5

<sup>16</sup> Jfr EU-domstolens dom C-405/98 och Marknadsdomstolens dom 2003:5, Gourmet-målet

<sup>17</sup> Statskontorets, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 4, 2021:5, sid 41 ff

Om kanaliseringen minskar medför detta även risk för ett sämre konsumentskydd. De spelare som spelar hos olicensierade bolag omfattas inte av några av de skyddsmekanismer som spellagen föreskriver för licensierade bolag, t ex bonusbegränsningar, möjlighet till avstängning från spel, omsorgsplikt mm. Av en undersökning som SKOP gjort på uppdrag av Spelinspektionen framgår att 25 procent av de som spelar på sidor utan svensk licens gör det på grund av att dessa sidor erbjuder andra odds och vinstmöjligheter, 21 procent på grund av bonuserbudanden och 20 procent på grund av att de är spärrade på Spelpaus.se eller för att slippa den obligatoriska insättningsgränsen på 5 000 kr per vecka.<sup>18</sup>

För att säkerställa en hög kanalisering måste det finnas reella möjligheter för licensierade spelbolag att attrahera kunder och uppnå lönsamhet. Spelbolagen måste anse att det är värt investeringen att inordna sig under det svenska licens- och tillsynssystemet som redan idag innehåller många begränsningar och krav som är kostsamma för spelbolagen. Detta gäller särskilt på den numera konkurrensutsatta delen av marknaden, dvs marknaden för vadhållning och kommersiellt onlinespel. Om Promemorians förslag kommer att tolkas lika långtgående som på alkoholområdet innebär det omfattande begränsningar för spelbolagens möjligheter att marknadsföra sig och därmed att attrahera kunder. Detta innebär, vilket även konstateras i Promemorian sid 16, en risk för att spelbolagens intäkter och antal kunder minskar. Därmed ökar risken att spelbolag inte längre anser att de uppnår tillräcklig lönsamhet och att de lämnar den reglerade marknaden. Istället ökar risken att olicensierade spelbolag fortsätter marknadsföra sig och attraherar allt fler spelare. Det är mycket enkelt att hitta olicensierade spelbolag idag och dessa bolag hindras inte på ett effektivt sätt från att marknadsföra sig. Av ovan nämnda undersökning framgår att 47 procent av de som spelar på sidor utan svensk licens har sökt efter spelsidor på internet och 31 procent har hittat sidan genom att de sett reklam.<sup>19</sup>

Statskontoret konstaterade att det krävs åtgärder för att nå en högre kanaliseringsgrad. Svenska Spel delar denna uppfattning men tror att det kommer vara svårt att helt utestänga det olicensierade spelet och att en hög kanaliseringsgrad förutsätter att spelbolagen vill agera på den licensierade marknaden. Det aktuella förslaget riskerar enligt vad som utvecklats ovan att istället bidra till en lägre kanalisering och därmed ett sämre konsumentskydd.

*Konsekvenser för licenshavarna och därmed även för andra aktörer (allmännyttan, mediekanaler, idrottsrörelsen och ombud i glesbygd)*

Begränsade möjligheter för licenshavarna att marknadsföra sina produkter leder i sin tur även till oönskade konsekvenser för andra aktörer. I Promemorian (sid 16) framförs bedömningen att mediekanalernas annonsintäkter inte skulle påverkas. Svenska Spel delar inte denna bedömning utan ser det som självklart att de föreslagna begränsningarna kommer att påverka spelbolagens vilja att köpa medieutrymme.

Som har konstaterats ovan skulle begränsade möjligheter att exponera spel sannolikt leda till att spelbolagens intäkter minskar och till ett lägre överskott från spel. Detta skulle påverka dels statens intäkter i form av spelskatt dels intäkterna till sådana allmännyttiga organisationer som är förmånstagare till och får del av överskottet från allmännyttans lotterier. Därmed undergräver förslaget lagstiftarens syfte med omregleringen. Av förarbetena till spellagen framgår att den nya regleringen

<sup>18</sup> SKOP, Reviderad rapport till Spelinspektionen, maj 2021, sid 15

<sup>19</sup> SKOP, Reviderad rapport till Spelinspektionen, maj 2021, sid 11

ska "utformas på ett sådant sätt att förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål bevaras i så hög utsträckning som möjligt".<sup>20</sup>

Vidare riskerar förslaget att medföra minskade intäkter för idrotten både i form av minskat överskott från allmännyttans lotterier och i form av minskade sponsringsintäkter. Flera spelbolag sponsrar såväl idrottsförbund som enskilda ligor och evenemang med mycket stora belopp. Enligt Svenska Spels uppskattning uppgår spelbolagens totala bidrag till idrotten (inklusive såväl överskott som sponsringsersättning) till cirka 800 MSEK per år. Svenska Spels sponsringsmedel går inte bara till idrott på elitnivå utan också i stor utsträckning till bredd-, barn- och ungdomsidrott. Vi bidrar också till ökad jämställdhet inom idrotten genom jämlik fördelning av sponsringsmedlen och vi arbetar tillsammans med idrotten för att motverka matchfixning och spelproblem bland idrottare mm.

Sponsringsavtalen måste ge sponsorn möjlighet till exponering eller andra rättigheter till ett värde som motsvarar den ersättning som erläggs. I annat fall kan sponsringen betraktas som otillåten gåva. Idag förekommer exponering i form av exempelvis sponsorns namn/produkter på lagtröjor, på arenor eller andra ytor i samband med matcher och evenemang, idrottsmän används i reklam eller vid event etc. Begränsade möjligheter till exponering enligt förslaget skulle medföra att värdet av sponsringsavtalen, och därmed intäkterna till idrotten, skulle minska. Detta skulle drabba såväl elitidrott som idrott på bredd-, barn- och ungdomsnivå samt övriga för idrotten viktiga områden som sponsringsmedlen, enligt vad som nämnts ovan, idag bidrar till.

Begränsade möjligheter att exponera spelbolagens produkter vid försäljningsstället (vilket skulle omfattas av kravet på särskild måttfullhet enligt Promemorian sid 13) skulle påverka lönsamheten hos en stor mängd små butiker runt om i landet. Till skillnad från alkohol säljs spel inte i Svenska Spels egna butiker utan hos fristående aktörer, ofta små butiker och matbutiker, som agerar ombud till Svenska Spel. Intäkterna från spel är en viktig inkomstkälla för många mindre butiker, särskilt på landsbygden. Minskad exponering och lägre intäkter från spel kan riskera dessa butikers lönsamhet och fortsatta verksamhet. Spel i butik är dessutom inte lika riskfyllt som spel online och de mest riskfyllda spelformerna säljs inte i butik. Av Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs 2018<sup>21</sup> framgår att inom alla spelformer är det en högre andel problemspelande bland de som spelar online. Folkhälsomyndigheten konstaterar på sin hemsida att lägst risk har lotterier som köps hos ombud.<sup>22</sup> Mot denna bakgrund ifrågasätter Svenska Spel rimligheten i att ett krav på särskild måttfullhet ska omfatta även försäljningsstället.

## **5. Om ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel införs bör det endast gälla för marknadsföring av de mest riskfyllda spelen**

Som konstaterats i Promemorian (sid 12) finns det studier som pekar på att personer med spelproblem är de som påverkas mest av spelreklam. Bland annat framgår det av en svensk studie att få spelare spelar oftare eller för mer pengar än vad man tänkt sig till följd av spelreklam, men att spelreklam kan få personer med existerande spelproblem att spela oftare eller för mer pengar än vad

<sup>20</sup> Prop. 2017/18:220 sid 82

<sup>21</sup> <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/livsvillkor-levnadsvanor/andts/spel/swelogs/resultat-swelogs-2018-2019.pdf>, bild 20

<sup>22</sup> <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-spelproblem/spelformer-och-riskniva/>

man tänkt sig.<sup>23</sup> På liknande sätt kom man i en dansk studie fram till att de flesta vuxna danskar ansåg att spelreklam inte hade något inflytande på hur mycket de spelade, men att personer med existerande spelproblem upplevde att de blev mer påverkade av spelreklam.<sup>24</sup> Likaså framgår det av uppgifter från Folkhälsomyndighetens senaste Swelogs-undersökning 2018 att 88 procent av de som hade spelat senaste året uppgav att spelreklam inte hade påverkat dem att spela oftare eller för mer pengar än vad de hade tänkt sig. Folkhälsomyndigheten har vidare konstaterat att spelproblem i Sverige inte har ökat under tiden 2008-2018 då spelreklamen ökade kraftigt i volym. Även studier från USA, Canada och Australien visar en nedåtgående trend i omfattningen av problemspelandet under perioden 1997-2008, samtidigt som spelreklamen ökade i volym. Spelreklam är därför troligen inte en huvudfaktor till omfattningen av problemspelandet i Sverige.<sup>25</sup> Det mesta tyder i stället på att negativa effekter av spelreklam förekommer på individnivå, när personer med existerande spelproblem ges incitament till att delta i spelformer som är särskilt riskfyllda. Folkhälsomyndigheten har lyft fram just detta förhållande och angett att man ser att reklamen för nätkasino varit mycket omfattande på senare tid, samtidigt som spelproblemen relaterade till just denna spelform ökat kraftigt. Myndigheten anger att det här alltså kan finnas ett samband och att reklamen kan ha bidragit till att koncentrera spelproblemen till just den här särskilt riskfyllda spelformen.<sup>26</sup>

Folkhälsomyndighetens senaste Swelogs-undersökning visar att den procentuella andelen med problemspelande inom spelsegmentet spelautomater och kasinospel uppgår till 18 procent bland de som spelat någon gång det senaste året och så högt som 61 procent bland de som spelat minst varje månad. Motsvarande andel problemspelare inom spelsegmentet lotterier och nummerspel ligger på de betydligt lägre nivåerna 2 respektive 3 procent, trots att en överväldigande majoritet av alla spelare finns inom detta spelsegment.<sup>27</sup> Den låga andelen problemspelare inom spelsegmentet lotterier och nummerspel lyftes innan omregleringen också fram av Per Binde, som en av flera indikationer på att det är osannolikt att spelreklam är en huvudfaktor till problemspelande.<sup>28</sup>

Även av statistik från Stödlinjen framgår vilka spelformer som i störst utsträckning är förknippade med spelproblem. Under 2020 hade Stödlinjen kontakt med 365 spelare och en överväldigande majoritet av spelarna (nästan 50 % av inringarna) nämnde kasinospel online som den mest problematiska spelformen.<sup>29</sup>

Mot bakgrund av vad som angetts ovan konstaterar Svenska Spel att marknadsföring av spel har en negativ påverkan på framför allt den del av befolkningen som redan har spelproblem och spelproblem förekommer framför allt inom vissa spelformer. På sid 15 i Promemorian framgår att syftet med förslaget är att förhindra att personer med spelproblem eller personer som ligger i riskzonen för problemspelande lockas att spela. Under dessa förhållanden kan det ifrågasättas varför förslaget om särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel ska omfatta samtliga spelformer, det vill säga även spelformer med låg risk att utveckla spelproblem. Det är stor skillnad mellan tex spel på onlinecasino som medför hög risk för spelproblem och köp av Trisslotter i butik som medför i princip obefintlig risk

<sup>23</sup> Binde, Per, Romild, Ulla, Self-Reported Negative Influence of Gambling Advertising in a Swedish Population-Based Sample, *Journal of Gambling Studies*, 35, 2019, sid 709-724

<sup>24</sup> Fridberg, Torben, Fels Birkelund, Jesper, Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016, Köpenhamn, SFI, 2016

<sup>25</sup> Folkhälsomyndigheten, Leder spelreklam till spelproblem?, version 2, juli 2019, sid 1-2, Binde, Per, *Gambling Advertising - A critical research review*, London, The Responsible Gambling Trust, 2014, sid 19-20

<sup>26</sup> Folkhälsomyndigheten, Leder spelreklam till spelproblem?, version 2, juli 2019, sid 2-3

<sup>27</sup> Folkhälsomyndigheten, Resultat från Swelogs 2018, 2019-04-03, sid 13, 15, 23

<sup>28</sup> Binde, Per, *Gambling Advertising - A critical research review*, London, The Responsible Gambling Trust, 2014, sid 19

<sup>29</sup> Stödlinjen, Årsrapport 2020, sid 8



för spelproblem. Svenska Spel menar att det är att gå för långt och att ett införande av krav på särskild måttfullhet för alla spelformer inte kan motiveras av folkhälsoskäl (som framgår av avsnitt 3 ovan får begränsningar av yttrandefriheten aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet).

Ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel kan således endast anses vara motiverat om det införs för de spel som efter en riskklassificering bedöms medföra störst risk för spelproblem. Detta skulle ligga i linje med Spelmarknadsutredningens förslag.<sup>30</sup> Utredningen föreslog att en modell för riskklassificering ska införas och att regleringen av spel ska anpassas efter spelens risk för spelproblem. Detta bör särskilt återspeglas i regleringen av marknadsföring av olika former av spel.

Att införa krav på särskild måttfullhet endast för de spel som medför störst risk för spelproblem skulle också motsvara regleringen på alkoholområdet där bestämmelserna i alkohollagens 7 kapitel endast omfattar "alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat" (dvs med en alkoholhalt över 2,25 volymprocent) och vissa, mer långtgående, bestämmelser endast omfattar alkoholdrycker med en alkoholhalt över 15 volymprocent.

**Sammanfattningsvis** menar Svenska Spel att ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel endast är motiverat att införa för de spel som efter en riskklassificering bedöms medföra störst risk för spelproblem och där förslaget kan få reell effekt. Detta eftersom studier visar att personer med spelproblem är de som påverkas mest av spelreklam och statistik tydligt visar att spelproblem främst förekommer inom vissa spelformer.

## **6. Om kravet på särskild måttfullhet införs behöver det klargöras hur begreppet ska tolkas vad gäller marknadsföring av spel**

Promemorian innehåller mycket knapphändig vägledning om hur kravet på särskild måttfullhet ska tillämpas på spelreklam. Istället hänvisas till alkohollagstiftningen och praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker. Härutöver konstateras att kravet på särskild måttfullhet går längre än EU-kommissionens rekommendation 2014/478/EU om konsumentskydd i samband med onlinespel, dock utan att klargöra i vilka avseenden.

I brist på tydlighet i förarbetena skulle tolkningen således lämnas helt till rättstillämpningen. Det skulle under lång tid råda osäkerhet kring vad kravet innebär och vad som är skillnaden mot dagens krav på måttfullhet. Detta skulle knappast medföra någon omedelbar förändring av marknadsföringen, om det är regeringens syfte med förslaget, eller högre konsumentskydd.

Vidare skulle domstolarnas rättstillämpning, i enlighet med direktiven i Promemorian, utgå från praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker. Detta skulle kunna medföra mycket långtgående tolkningar. Som anförts ovan menar Svenska Spel att detta inte är befogat.

Eventuella begränsningar av marknadsföring av spel bör istället anpassas efter de särskilda faktorer och risker som är förknippade med spel, och utformas utifrån de faktorer som triggar spel hos de personer som enligt studier påverkas av spelreklam. Mot bakgrund av de negativa konsekvenser som Svenska Spel lyft i detta remissvar och för att säkerställa en reglering som inte går utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt är det viktigt att en sådan analys föregår en eventuell lagändring i detta avseende.

---

<sup>30</sup> SOU 2020:77 avsnitt 8 samt sid 180 och 183



Avslutningsvis behöver lagen förenas med övergångsbestämmelser som ger branschen tillräckligt med tid att anpassa utformningen av marknadsföringen till det skärpta kravet. Kampanjer planeras och medieutrymme köps med lång framförhållning varför det inte kommer vara möjligt att med kort varsel ställa om marknadsföringen på det sätt som ett krav på särskild måttfullhet skulle innebära. Tiden mellan beslut och ikraftträdande av ett krav på särskild måttfullhet skulle behöva uppgå till minst åtta månader.

### **AB Svenska Spel**

Patrik Hofbauer

Verkställande direktör