

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning

Remiss:

Promemorian ”Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter”
Diarienummer Fi 2021/02357

Endast per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet och med kopia till matilda.hardange@regeringskansliet.se

Stockholm den 14 oktober 2021

Yttrande från LeoVegas över promemorian ”Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter”.

LeoVegas AB (publ) (nedan ”LeoVegas”, ”vår” eller ”vi”), moderbolag inom koncernen LeoVegas Mobile Gaming Group, avstyrker regeringens förslag att ändra lydelsen i 15 kap. 1 § spellagen (2018:1138) från ett krav på måttfull marknadsföring av spel, till att *särskild* måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Vi ber här om att få lämna våra synpunkter på förslaget i den rubricerade promemorian och utveckla varför vi är övertygade om att en sådan förändring inte skulle uppfylla det av regeringen tilltänka syftet om att minimera skadeverkningarna av spel.

Sammanfattning

1. Det saknas koppling och evidens - Regeringen påstår att spelproblemen ökat sedan omregleringen av den svenska spelmarknaden 2019, och att det finns en koppling mellan spelreklamens utformning och eventuella spelproblem. Det finns dock ingen studie, vare sig i Sverige eller utomlands, som visar på ett sådant samband, något som konstaterades i Spelmarknadsutredningens slutbetänkande¹ samt av regeringen i förarbetena till spellagen.²
2. Marknadsföring är en viktig konkurrensfördel - Införandet av kravet på särskild måttfullhet kommer kraftigt minska incitamenten för spelbolag att vara licensierade på den svenska marknaden eftersom den stora, och nästan enda, fördelen med att vara licensierad i Sverige är möjligheten och rätten att lagligt kunna marknadsföra sig till svenska konsumenter. Det kommer vidare bli svårt för svenska konsumenter att välja licensierade alternativ för det fall licensierade aktörer inte kan marknadsföra sig på ett konkurrenskraftigt sätt.
3. Låg kanalisering är en risk för folkhälsan - Ett av de viktigaste syftena med det svenska licenssystemet är uppfyllandet av omsorgsplikten vilken följer av spellagen och som

¹ Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (2020:77).

² Prop. 2017/18:220, s. 162.

innebär att licenshavare är skyldiga att arbeta för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det. Regeringens förslag kommer urholka konkurrenskraften hos de svensklicensierade bolagen och ytterligare minska kanaliseringen vilket i sin tur kommer innebära att allt fler spelare söker sig till olicensierade aktörer som inte har några skyldigheter att utöva omsorgsplikten.

4. *Intäktsbortfall för svensk idrott och svenska mediebolag* - Begränsningar i marknadsföringsmöjligheter kommer inte enbart påverka spelbolagen men även svensk idrott och svenska mediebolag som dramatiskt kommer tappa i annonsintäkter.

Det saknas koppling och evidens

Frågan om kraven på marknadsföring av spel har belysts och diskuterats ett flertal gånger i utredningar och av regeringen. Resultatet av dessa utredningar har alltid blivit densamma: nuvarande lagstiftning har bedömts vara tillräcklig.

Senast har Spelmarknadsutredningen³ genomfört en förtjänstfull genomlysning av frågan. I dess slutbetänkande vilket presenterades i december 2020, gjordes bedömningen att det nu inte finns skäl för att införa ett krav på särskild måttfullhet vad gäller marknadsföring av spel. Det konstateras bland annat att det inte finns någon studie, vare sig i Sverige eller utomlands, som visar vilken påverkan på omfattningen av spelandet som spelreklam har. Inte heller finns koppling mellan spelreklam och spelmissbruk belagd i forskning.

Trots att det inte finns någon studie tillgänglig för att stödja sin uppfattning, hävdar regeringen nu att dess förslag kommer minska risken för att spelproblem uppstår. Det är förvånande att regeringen anser sig ha grund för detta påstående när de tidigare konstaterat och uttalat sig i enlighet med nedan.

- 1) Vid införandet av särskilda marknadsföringsregler för lotterier i lotterilagen 1 januari 2017, ansåg regeringen att det inte fanns skäl att införa lika stränga regler för marknadsföring av spel som för alkohol och tobak.
- 2) Enligt förarbetena till spellagen finns det ingen studie som kan ge ett klart besked i frågan om i vilken utsträckning spelreklam bidrar till ett ökat spelmissbruk.⁴ Vid införandet av spellagen valde regeringen därför att överföra måttfullhetskravet i lotterilagen oförändrat till den nya lagen och framhöll behovet av att innebörden av begreppet ska utvecklas genom rättspraxis.
- 3) I författningskommentaren till bestämmelsen är det tydligt att vad som kan anses strida mot måttfullhetskravet bör överlämnas till rättspraxis att utveckla.

Dessutom bedömde Spelmarknadsutredningen att:

1. det är svårt att i nuläget säga att måttfullhetskravet inte innebär ett tillräckligt gott konsumentskydd, och

³ SOU 2020:77 - Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden.

⁴ Prop. 2017/18:220 s. 162.

2. det är för tidigt att dra slutsatsen att måttfullhetskravet inte skulle vara tillräckligt för att skydda sårbara grupper när det kommer till innehållet i spelreklamen.

Det finns en betydande problematik med att införa ett strängare krav när det inte finns något som tyder på att så behövs. Inte heller har det skett några förändringar sedan regeringen senast tittade på frågan vilket förordar en förändring. Förslaget bör därför ses för vad det är: obefogat och utan hänvisning till något samband mellan licensierade spelbolags marknadsföring och omfattningen av spelproblem hos svenska konsumenter.

Det ska vidare understrykas att spellagen är en ramlagstiftning och en sådan är utformad för att utvecklas genom praxis. I tillägg har Konsumentverket givits i uppdrag att utöva tillsyn när det kommer till marknadsföringsområdet för spel, ett arbete de inledde i direkt anslutning till att spellagen trädde i kraft.

Från det att spellagen infördes och fram till idag har marknadsföringsbestämmelserna i spellagen endast prövats i domstol i två mål (båda är underinstansavgöranden), vilket knappast kan anses som tillräckligt för så omfattande förändringar som nu föreslås i promemorian. Normalt brukar en ramlagstiftning få betydligt längre tid på sig än ett par år för att utvecklas.

LeoVegas ifrågasätter varför regeringen anser att måttfullhetskravet ska ändras när det ännu inte har prövats ordentligt av rättstillämpningen, och än mindre givits en ärlig chans att utvecklas genom rättspraxis. LeoVegas konstaterar även att Konsumentverket i sin granskning av spelreklam uppger klara förbättringar vad gäller spelreklamens utformning mellan åren 2019 och 2020. Det är således uppenbart att de licensierade aktörerna på den svenska marknaden är villiga till, och duktiga på, att självreglera.⁵

LeoVegas ställer sig mycket kritiska till regeringens förslag då vi anser det vara avgörande att förändringar i den befintliga spellagstiftningen baseras på fakta och noggranna konsekvensanalyser för att få tilltänkt effekt och genomslagskraft. Till yttermera visso måste nuvarande lagstiftning ges möjlighet att utvecklas och definieras genom praxis, såsom tänkt när spellagen trädde ikraft för snart tre år sedan.

Marknadsföring är en viktig konkurrens fördel

Det finns idag flera starka incitament att stå utanför det svenska licenssystemet och det är skälet till varför de bolag som gör det har en så förhållandevis hög andel av den svenska spelmarknaden. Ett olicensierat spelbolag behöver inte följa några regelverk, kan ta emot spelpausregistrerade kunder, behöver inte betala 18 procent skatt och riskerar inga dryga böter. Med regeringens förslag skulle de olicensierade bolagen få ytterligare fördelar.

Inte under några omständigheter bör ytterligare restriktioner åläggas licensierade aktörer utan att något samtidigt görs för att hindra olicensierade aktörer från att öka sina marknadsandelar. Konkreta och effektiva verktyg för att bekämpa och motverka riktandet av spel utan nödvändig licens till den svenska marknaden är en förutsättning för att nedmonteringen av spelmarknaden inte ytterligare ska påskyndas. Prioriteras inte arbetet med att stänga ute olicensierade aktörer försämras alltså möjligheterna än mer att uppnå målet med spellagstiftningen och inte heller

⁵ Konsumentverket – Marknadsföring av Spel, En uppföljning av 2019 års granskning, publicerad den 4 maj 2020.

skapas förutsättningarna för att utreda behovet av eventuella förändringar av den nuvarande lagstiftningen.

Den stora fördelen med att vara licensierad i Sverige är möjligheten att kunna marknadsföra sig lagligt till svenska konsumenter. När stabiliteten och konkurrensfördelen i detta avseende går förlorad försvinner också ett viktigt skäl att vara licensierad. Att redan efter drygt ett par år med den nya spelregleringen ändra i enskildheter skapar oro i den del av sektorn som arbetar för en hög kanaliseringsgrad och ett starkt konsumentskydd. Det finns en brytpunkt där licensierade bolag lämnar tillbaka sina licenser och går över till den olicensierade marknaden och därmed tar med sig sina kunder. LeoVegas ser redan hur detta skett i flera fall. Sedan omregleringen har så många som en femtedel av de ursprungligen licensierade företagen återkallat sina licenser.⁶ Denna utveckling måste stoppas, inte påskyndas.

Stabiliteten är också viktig för att kunderna ska välja licensierade bolag. Som exempel kan nämnas de tillfälliga spelansvarsåtgärder som regeringen införde med anledning av pandemin. I den analys av konsekvenserna som Ramboll gjort⁷ pekar man på ökad rörlighet bland kunderna till följd av insättnings- och förlustgränserna.

Miljön för marknadsföring och reklam är inte längre som på den tid när den kunde kontrolleras inom nationsgränser. En allt större andel av marknadsföringen sker idag via nätet där man ser ett allt aggressivare agerande från de olicensierade företagen. Efter en snabb sökning på internet är det uppenbart att en uppsjö webbsidor vänder sig till svenska kunder för att aktivt marknadsföra aktörer utan svensk licens som ett alternativ till licensierade bolag. Det meddelande som förmedlas till svenska kunder på dessa sidor är entydigt – fördelarna för dig som kund återfinns utanför licenssystemet.

Efter egna undersökningar har LeoVegas kunnat se tydliga trender vad gäller sökningar på internet efter ”spelbolag utan svensk licens”, ”casino utan spelpaus” och liknande. Det är LeoVegas uppfattning att de flesta svenskar som söker sig till olicensierat spel är anslutna till Spelpaus, med andra ord de spelare som är i störst behov av skydd. Det är vår övertygelse att dessa spelare kommer vara mycket svåra att vinna tillbaka till licenssystemet när de väl lämnat.

Förslaget från regeringen om införandet av ett särskilt måttfullhetsrekvisit skulle sannolikt innebära att olicensierade spelbolags marknadsföring i sociala medier skulle öka än mer. Sociala medier blir en allt större del av ungas vardag och reklamen allt svårare att reglera och följa upp. Redan idag är uppföljningen på sociala kanaler i praktiken svag, inte minst på grund av kapacitetsbrist hos ansvariga myndigheter.

I promemorian hänvisas till att några remissinstanser till Spelmarknadsutredningen föreslog en ändring av spellagen och måttfullhetsrekvisitet. I dessa remissinstansers argumentation hänvisas till att reklam påverkar konsumenter. LeoVegas vill dock återigen framhålla vad som ovan anförts om att det inte finns någon evidens för exakt vilken påverkan på spelandet som spelreklam har och att det inte heller är belagt i forskning att det finns någon koppling mellan spelreklam och spelmissbruk.

I regeringens promemoria hänvisas till den reglering som gäller för marknadsföring av alkohol. LeoVegas anser att det finns ett behov av att ifrågasätta den koppling regeringen gör mellan

⁶ <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/bolag-med-spellicens/indragna-och-atertagna-spellicenser/>.

⁷ Ramboll: Konsekvensutredning, tillfälliga spelansvarsåtgärder (2020).

alkohol och spel. Att jämföra marknadsföring av spel med den för alkohol är inte relevant. För det första är alkoholförsäljningen till skillnad från spelmarknaden ett monopol. För det andra är forskningen tydlig när det gäller sambandet mellan alkoholkonsumtion och reklam, till skillnad från spelreklamens opåvisade koppling till konsumtion och överkonsumtion. För det tredje är spel en typ av underhållning, att jämföra med annan typ av underhållning som biobesök, konserter, streamingabonnemang, tv-konsoller etc. Majoriteten av de som spelar gör det för nöje och underhållningens skull enligt Spelinspektionen⁸.

Sammanfattningsvis ställer sig LeoVegas bakom bland annat den bedömning i marknadsföringsfrågan som Spelmarknadsutredningen gjorde, det vill säga att det inte finns skäl att ändra lagen och införa ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter.

Låg kanalisering är en risk för folkhälsan

Det råder ingen tvekan om att kanaliseringsgraden, det vill säga de licensierade spelbolagens andel av spelmarknaden, stadigt minskat sedan omregleringen. Regeringens mål är 90 procent i kanaliseringsgrad, branschens bedömning är att den bör ligga på 95 procent eller mer för att säkerställa en sund och säker spelmarknad.

Spelinspektionen har genom att hämta uppgifter från H2 Gambling Capital beräknat att kanaliseringen sjunkit från 91 procent till 85-87 procent mellan kvartal 2 och 3 2019⁹. Att den nedåtgående trenden fortsatt visar Statskontoret som uppskattar att kanaliseringsgraden totalt har sjunkit från 88 procent 2019 till 85 procent 2020¹⁰.

Även analysföretaget Copenhagen Economics menar att den fallande trenden fortsatt. De uppskattade kanaliseringsgraden i januari 2020 till 81-85 procent. Ungefär var femte spelkrona har alltså redan lämnat det svenska licenssystemet. Skillnaden mellan olika spelformer är stora. Mätningen visar en mycket hög kanalisering för spel på hästar (98 procent) och en mycket låg kanalisering för onlinekasino (72-78 procent).

En reviderad rapport till Spelinspektionen¹¹ i vilken SKOP intervjuat drygt 3 000 personer som är 18 år eller äldre om deras spelvanor online visar att de yngre åldrarna, 18-29 år, är överrepresenterade i gruppen som spelat på sidor utan svensk licens. Även de som säger sig ha ökat sitt spelande under coronapandemin är överrepresenterade i denna grupp.

Enligt rapporten till Spelinspektionen hittade nära hälften av dem som spelar på sidor utan svensk spellicens dessa spel via nätet. Att man är eller har varit spärrad på Spelpaus.se samt att man vill slippa insättningsgränsen på 5 000 kronor är enligt denna undersökning vanliga skäl till att spela hos aktörer som inte har svensk spellicens.

Att i rådande läge med en svikande kanalisering införa marknadsföringsrestriktioner skulle vara förödande för kanaliseringen, inte minst inom den spelform där den mest måste öka, det vill säga onlinekasino. Det kan konstateras att erbjudandena är långt mer attraktiva hos olicensierade aktörer i jämförelse med det licensierade aktörer kan erbjuda. För att kunna

⁸ Spelinspektionen: Allmänheten om spel (2020).

⁹ Spelinspektionens beräkningar i samband med kvartalsstatistik Q2 respektive Q3 2019.

¹⁰ Statskontoret: Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4, andra året med nya spelregleringen (2021).

¹¹ SKOP: Reviderad rapport till Spelinspektionen (maj 2021).

konkurrera med dessa aktörer måste licensierade spelbolag få marknadsföra sig på ett konkurrenskraftigt sätt. LeoVegas ställer sig följaktligen mycket kritisk till åtgärder som hindrar eller begränsar detta.

En viktig utgångspunkt i omregleringen av spelmarknaden var det konsumentskyddande perspektivet. Detta är en ledstjärna för svensklicensierade bolag och är en av orsakerna till att vi och andra, trots de begränsningar det innebär, valt att vara licensierade. Sociala skyddsaspekter, det vill säga att motverka skadeverkningar i form av problemspelande, bedrägerier och kriminalitet, genomsyrar licensierade bolags arbete. För att denna strävan ska kunna bli framgångsrik krävs dock en balanserad spelreglering med stabila spelregler. Inte minst måste konsumenterna hitta till licensierade aktörer. Utan att licensierade aktörer ges rätt att marknadsföra sig på ett attraktivt sätt blir det en uppgift i princip omöjlig att uppfylla.

Det bör även understrykas att det är särskilt olyckligt att forcerat ändra lagstiftningen i ett läge där reklammarknaden för spel är under stark förändring. Statskontoret pekar på att annonseringen i traditionella medier halverats under de två åren från spelomregleringen fram till 2020¹². Reklamen kanaliseras alltmer till sociala medier och det har under den senaste tiden varit en markant ökning i satsning på sökordsmarkering, det vill säga att betala för att hamna högt upp i resultat på sökmotorer på internet, från olicensierade aktörer. Det är därför orimligt att ge olicensierade aktörer ytterligare ett övertag som kan användas för att locka svenska konsumenter att spela oskyddade utanför det licensierade systemet.

Det är vår uppfattning att en påskyndad ändring av lagtexten enligt det som föreslås i promemorian skulle bli ett experiment med stora risker för folkhälsan.

Intäktsbortfall för svensk idrott och svenska mediebolag

Om förslaget blev verklighet skulle det få stora konsekvenser för idrottsrörelsen i Sverige. Omregleringen gjorde att fler spelbolag fick marknadsföra sig i Sverige, vilket innebar ökade intäkter för idrotten genom sponsring. Enbart sponsring av förbunden inom Riksidrottsförbundet uppgick år 2020 till 120 miljoner kronor, enligt en enkät som Riksidrottsförbundet genomförde efter förfrågan från Statskontoret.

Men sponsringen är betydligt mycket större än så då spelbolag dessutom sponsrar till exempel ligor, idrottsgalor, idrottsevenemang och Sveriges Olympiska Kommitté. Begränsningar i varumärkesprofilering skulle påverka svensk idrottsrörelse på ett mycket negativt sätt. Begränsas de spelbolag som har svensk licens från att konkurrera innebär det mindre intäkter och därmed mindre pengar till sponsring av svensk idrott.

Det är mot denna bakgrund uppseendeväckande att promemorian, som innefattar förslaget, inte behandlar frågan om hur spelbolagens sponsring kommer att påverkas vid en eventuell skärpning av måttfullhetskravet. Man kan bara dra slutsatsen att detta är ytterligare bevis på hur undermåligt regeringens konsekvensanalys har genomförts.

Det har dock noterats att regeringen bedömer att förslaget inte kommer medföra ett intäktsbortfall för de mediekanaler som har annonsintäkter från spelreklam. Den bedömningen

¹² Statskontoret: Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4, andra året med nya spelregleringen (2021).

anser vi vara verklighetsfrånvärd och helt sakna förståelse för hur spelmarknadsföring bedrivs i dagsläget.

Det är uppenbart att om liknande krav som gäller vid marknadsföring av alkohol skulle gälla även vid marknadsföring av spel, kommer det att få betydande konsekvenser för spelbolagens medieinvesteringar. Tidningsutgivarnas preliminära beräkningar är att det rör sig om hundratals miljoner kronor som svenska nyhetsredaktioner kommer tappa i intäkter. Uppskattningar från spelbranschen indikerar halverade medieinvesteringar från dagens nivåer, vilka, som ovan anförts, halverats sedan före omregleringen av den svenska spelmarknaden 2019.

Om förslaget blir till lagstiftning kommer det att få betydande ekonomiska konsekvenser som kommer påverka reklamfinansierad media och journalistik i Sverige mycket negativt.

Avslutning

Vår slutsats är att förslaget i rubricerad promemoria motverkar sitt eget syfte och i stället försvagar konsumentskyddet på spelområdet eftersom den konkurrensfördel licensierade aktörer har i jämförelse med olicensierade försvinner för det fall ytterligare marknadsföringsbegränsningar i form av särskild måttfullhet införs. I förlängningen äventyras kanaliseringen på den svenska marknaden och syftet med omregleringen riskerar att omintetgöras. Dessutom kommer konsekvenserna vara mycket mer långtgående än vad regeringen föreställer sig där både sporten och mediebolagen kommer vara förlorare.

Det är tydligt att regeringens promemoria och slutsatser inte grundar sig i evidensbaserade uppgifter, något som LeoVegas anser vara ytterst problematiskt och oroväckande vad gäller så pass ingripande åtgärder för den licensierade delen av spelmarknaden. Vår övertygelse är att den aktuella lagstiftningen är tillräcklig givet den självreglering som skett på marknaden. Lägg därtill den halvering av mediainvesteringar som är verklighet idag jämfört med året före omregleringen vilket i praktiken leder till en mindre mängd spelreklam i traditionella medier. Vidare måste marknadsföringslagstiftningen för spel ges en ärlig chans att få utvecklas genom rättspraxis. Det är mot bakgrund av den premissen som bestämmelsen om marknadsföring av spel infördes i spellagen.

Avslutningsvis vill LeoVegas återupprepa de faror vi ser med att ytterligare reglera den licensierade delen av spelmarknaden när vi vet att en stor del av spel på internet sker hos olicensierade aktörer vilka inte har att uppfylla den så kallade omsorgsplikten och dessutom lockar till sig de mest sårbara konsumenterna.

Vid frågor eller kommentarer ombeds Finansdepartementet kontakta någon av undertecknad.

Terese Thagaard

Terese.thagaard@leovegasgroup.com

Amanda Strehlenert Dahlbeck

Amanda.strehlenert@leovegasgroup.com