



Till:

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning

Från:

Svenska Postkodföreningen

Remissvar promemoria "Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter"

Inledning

Svenska Postkodföreningen avstyrker förslaget i sin nuvarande lydelse. Vi är mycket oroad över vad förslaget kan komma att betyda för föreningslivet, de ideella organisationerna och civilsamhället i stort. Vi sympatiserar med regeringens ambition att stärka spelarskyddet och har förståelse för intentionen med förslaget. Vi menar dock att förslaget i dess nuvarande utformning är oproportionerligt och skjuter högt över mål.

Spelmarknadsutredningens bedömning var att ett eventuellt krav på särskild måttfullhet enbart bör gälla spel med hög risk. Vi vill understryka den absoluta nödvändigheten i att rikta ett krav på särskild måttfullhet enbart mot högriskspel så att förslaget ej omfattar licenshavare enligt kap. 6 spellagen. Svenska Postkodföreningen kan konstatera att regeringens förslag såsom det är utformat idag riskerar att slå undan benen för Svenska Postkodlotteriets verksamhet. Idag fördelas årligen ett överskott på strax över en miljard kronor mellan Svenska Postkodlotteriets 58 förmånstagare (se bilaga 1). Det är en intäkt som inte enkelt går att ersätta.

Traditionella lotterier med lågrisk har länge varit förbehållna allmännyttiga ändamål och licenshavarna på denna del av spelmarknaden är de enda aktörerna som har licens enligt kap. 6 spellagen. De allmännyttiga lotterierna omgärdas av ett särskilt regelverk med specifika krav, undantag och bestämmelser. De allmännyttiga lotterierna har således ett unikt syfte bland aktörerna på spelmarknaden: att stärka de ideella organisationerna och föreningslivet i civilsamhället genom självfinansiering. Detta återspeglas i regeringens och riksdagens mål för spelpolitiken - "att ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel" (2020/21:1 utg.omr. 17, bet. 2020/21:KrUI, rskr. 2020/21:103). Det aktuella förslaget står i denna del direkt motsats till det spelpolitiska målet.



Hittills har utvecklingen av spelregleringen gått mot större proportionalitet, ökad differentiering och goda villkor för den allmännyttiga sektorn. Med fortsatt färdriktning skulle konsumenter garanteras det bäst anpassade spelarskyddet, samtidigt som de allmännyttiga lotterierna kan fortsätta att bedriva och utveckla sin verksamhet i syfte att stärka civilsamhällets organisationer och föreningsliv.

Vi föreslår därför att regeringen fortsatt följer inriktningen med en differentierad lagstiftning och riktar kravet på särskild måttfullhet mot högriskspel liksom internetkasinon och värdeautomater. Förslagsvis kan *Förordning (2020:495) om tillfälliga spe/ansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* stå som modell för utformningen av bestämmelsen.

Spelmarknadsutredningens bedömning

För att skydda sårbara grupper gäller idag ett krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel. I sammanhanget är det värdefullt att påminna om att måttfullhetskrav vid marknadsföring är ovanligt och innebär en redan sträng reglering. Endast spelprodukter omfattas i lag av krav på måttfull marknadsföring. Marknadsföring av kreditgivning och hälso- och sjukvård omfattas av krav på måttfullhet genom riktlinjer från Konsumentverket respektive Sveriges kommuner och regioner (SKR). Det finns endast två produkter som omfattas av krav på särskild måttfullhet i marknadsföring: alkohol och tobak.

Spelmarknadsutredningen lämnade ett mycket välbalanserat och stringent betänkande som sammantaget skulle öka träffsäkerheten i lagstiftningen samt bidra till ökad legitimitet för regelverket i stort. Riskklassificering och differentiering är en bärande del i betänkandet. Såsom utredningen redogör för visar forskningen entydigt att olika spel är förenade med olika hög risk att utveckla spelproblem och att olika spelformers riskpotential ur ett konsumentskyddsperspektiv bör återspeglas i regleringen. I linje med denna utgångspunkt förordade utredningen att i det fall regeringen vill skärpa kravet bör en sådan skärpning enbart gälla spel med hög risk.

Övriga remissinstanser till 11 spelmarknadsutredningen beträffande skärpning av måttfullhetskravet

En stor bredd av remissinstanserna delade utredningens bedömning att regeringen inte bör införa ett krav på särskild måttfullhet, tex Konkursverket, Stockholms Beroendecenter, de allmännyttiga lotterierna och Riksidrottsförbundet, AB Svenska Spel, Bauer media AB samt Tidningsutgivarna (TU).

Bland universiteten och beroendemottagningarna finns ett stort stöd för att särskilt begränsa marknadsföring för spelformer med hög risk.

Lunds universitet skriver t.ex. i sitt remissvar att "Det är vår uppfattning att ur folkhälso- och sjukdomsförebyggande synvinkel, finns det skäl att fortsatt överväga att harmonisera lagens krav på marknadsföring för spel med de krav som gäller för alkohol och tobak, dvs särskild måttfullhet. Det är också vår uppfattning att detta i så fall ska gälla spelformer som är förknippade med hög risk." Även Region Skånes vuxenpsykiatrimottagning Spelberoende ställer sig bakom Lunds universitets remissvar.

Sahlgrenska beroendemottagning för spel och skärphälsa lyfter sin specifika erfarenhet: "Vi ser också att det mot bakgrund av vår patientgrupp, där absoluta majoriteten spelar på onlinecasino och därefter sportsbetting, finns en rimlighet i att fokusera begränsningar för reklam extra mycket för just dessa spelformer. Att det är denna typ av snabba och tillgängliga spel som är de mest beroendeframkallande finns det, så som utredningen tar upp, också starkt forskningsmässigt stöd för."

Även Konsumentverket kan tänka sig en sådan lösning: "Utredningen nämner slutligen att om regeringen gör en annan bedömning än utredningen i frågan om att skärpa spellagens måttfullhetskrav till särskild måttfullhet, förordar utredningen att en sådan skärpning enbart ska gälla spel med hög risk. Konsumentverket är positiva till ensådan lösning, om lagstiftaren inte kommer fram till att ett generellt krav på särskild måttfullhet ska införas."

Forskningsläget och riskklassificering

Spelmarknadsutredningen gör en forskningsssammanställning i sitt slutbetänkande och konstaterar att "forskningen entydigt visar att olika spel är förenade med olika hög risk att utveckla spelproblem" (s 176). Det är premissen då utredningen drar slutsatsen att "olika spelformers riskpotential ur ett konsumentskyddsperspektiv bör återspeglas i regleringen kring marknadsföring" (s 177).

Detta återkommer i alla relevanta remissvar.

Lunds universitet understryker forskningsresultaten: "Det är ett obestridligt faktum att olika spelformer har olika risk. Det händer att intressenter på området framhåller att olika spelformer, på nätet eller i fysisk form, med hög eller låg hastighet i spelet, i grunden utgör samma sak och har samma beroendepotential. Detta är inte korrekt, och en sådan argumentation tycks för en spelberoendeforskare med förankring i medicin eller psykologi högst märklig."

Region Skånes mottagning för spelberoende uttrycker: "I det kliniska arbetet med spelberoende, vid en mottagning som vår, är det uppenbart att olika spelformer har olika hög beroenderisk. Det stora flertalet av vårdsökande patienter med spelberoende rapporterar att deras problemspel är ett nätbaserat spel, där nätcasino är den vanligaste spelformen (Håkansson et al., 2017)."

Spelberoendes riksförbund skriver att: "I slutbetänkandet föreslås vidare riskklassificering av spel som en åtgärd för att minska skadeverkningarna av spel, SBRF delar utredningens slutsatser att utifrån föreliggande forskning som visar att vissa spelformer är mer riskfyllda i att utveckla spelproblem än andra. I vår verksamhet med problemspelare/spelberoende bekräftas dessa forskningsresultat och ger även SBRF tidiga indikationer på riskfyllda spelformer."

Mot den bakgrunden bör understrykas att det inte finns något stöd för att marknadsföring av lågriskprodukter har ett samband med ökat problemspelande. Det finns dock visst stöd för att reklam för de farligaste spelformerna kan ha bidragit till en ökning av de allvarliga spelproblemen.

Folkhälsomyndigheten har tagit fram ett faktablad för ökat kunskapsstöd rörande frågan - *Leder spe/reklam till spe/problem*. Folkhälsomyndigheten drar där samma slutsatser, nämligen att spelreklam troligen inte är en huvudfaktor eftersom spelproblemen i Sverige inte har ökat under den tid som reklamen ökat kraftigt i volym (2008-2018). Man konstaterar dock att reklamen för nätkasino har varit mycket omfattande, samtidigt som spelproblemen relaterade till just denna spelform har ökat kraftigt. I sin sammanfattning skriver man: "Trots att spelreklamen har ökat så har inte andelen som har ett problemspelande ökat. Det kan dock finnas en koppling mellan ökade spelproblem på nätkasino och ökad reklam för spelformen."

Det är också dessa insikter som regeringen hittills tagit fasta på i utvecklingen av spelregleringen. T.ex. så riktades *Förordning (2020:495)* om *tillfälliga spe/ansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* endast mot högriskspel. Denna reglering kan med fördel vara en förebild för det aktuella förslaget om särskild måttfullhet. En liknande utformning av kravet på särskild måttfullhet skulle vara konsekvent och innebära en harmonisering av marknadsföringsreglerna med den redan differentierade lagstiftningen.

Riskklassificering i alkohollagstiftningen

En stor skillnad mellan det förslag som regeringen nu presenterar rörande spelprodukterna och kravet på särskild måttfullhet i marknadsföring av alkohol är att det finns kompletterande bestämmelser i alkohollagen som förtydligar innebörden av kravet. Där finns även ett stort mått av riskklassificering som gör skillnad och ställer olika krav på marknadsföringen av alkoholprodukter utifrån hur skadliga de är.

I regeringens förslag görs ingen skillnad mellan reklam för ett allmännyttigt, grönt prenumerationslotteri och ett rött högriskspel, t.ex. ett nätcasino. Detta är varken konsekvent i förhållande till alkohollagstiftningen eller övrig spelreglering som i hög grad vilar på riskklassificering och differentiering.

Det är uppenbart att regeringen har de farliga spelen i åtanke i detta förslag, men denna svepande reglering kommer att träffa även allmännyttans lågrisklotterier. Eftersom regeringen inte nämner risk eller andra förutsättningar kan inte domstolarna förväntas ta hänsyn till dessa omständigheter. Regeringen uttrycker tydligt att alla spelformer omfattas: "Kravet på särskild måttfullhet bör gälla all reklam, även marknadsföring som bedrivs på försäljningsstället, och alla former av spel." (Promemoria Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter, s 13)

Spelansvar i ett lågrisklotteri

Det är främst hastigheten som gör spel mer eller mindre farliga. Ju kortare tid mellan insats, utbetalning och möjlighet att spela igen, desto farligare spel. Svenska Postkodlotteriet är ett prenumerationslotteri med månadsvis betalning och är därmed en av de långsammaste spelformerna på marknaden.

Svenska Postkodlotteriet tar spelansvar och omsorgsplikt för sina nästan en miljon kunder på stort allvar. Lottprenumerationen har ingen bindningstid, och en kund kan aldrig bli betalningsskyldig eller få betalningsanmärkning. Svenska Postkodlotteriet har en strikt 18-årsgräns. Maxbeloppet för lottköp är 3400 kronor per kund och månad. Kunder med ett stort antal lotter kontaktas av specialutbildad kundservicepersonal som ställer frågor kring kundens spelande. Om kunden visar tecken på att behöva hjälp att hantera sitt spelande erbjuds kunden olika spelansvarsverktyg. På Svenska Postkodlotteriets hemsida finns även ett kostnadsfritt självtest. Svenska Postkodlotteriet erbjuder också ett avstängningssystem, där kunder kan stänga av sig under tolv månader och som inte kan i avslutas i förtid. Det finns möjlighet att spärra sig från Svenska Postkodlotteriets telefonförsäljning och direktmarknadsföring. När extra stora vinster delas ut sker även det med ansvar. De som vinner över en miljon kronor rings upp och erbjuds oberoende kostnadsfri rådgivning inom ekonomi och juridik samt stöd av psykolog vid behov.

Anställda samt berörda leverantörer genomgår spelansvarsutbildning och det viktiga arbetet med att vidareutveckla Svenska Postkodlotteriets spelansvar är ständigt pågående.

Riksdagens spelpolitiska mål och allmännyttiga lotterier

Riksdagens beslutade mål för spelpolitiken omfattar "att ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel." Regeringen konstaterar i förarbeten till denna spellagen att traditionella lotterier sedan lång tid tillbaka varit förbehållna allmännyttiga ändamål (prop.2018/19:220 s 116). Lagstiftaren har med tydlighet visat på att den allmännyttiga sektorn, med licens enligt kapitel 6, utgör en särpräglad del av spelmarknaden med egna förutsättningar och regulatoriska behov.

Enligt Statskontorets rapport från 2021, *Utvärdering av omregleringen av spe/marknaden*, bidrog allmännyttiga lotterier med totalt 1,4miljarder till civilsamhället under 2020. Av dessa kom drygt 1 miljard kronor från Svenska Postkodlotteriet. Giva Sverige har i sin rapport *Givandet i siffror 2020* konstaterat att det privata givandet till civilsamhället under 2020 uppgick till 9,2miljarder, Postkodlotteriet stod därmed för en ansevärd del av dessa medel.

Svenska Postkodföreningen kan inte nog understryka vikten av en trygg, politiskt oberoende och icke-villkorad inkomstkälla och vad detta stöd bidrar med för att säkra robustheten i det svenska civilsamhället. Att ideella organisationer inom civilsamhället bör ges utrymme för självfinansiering har slagits fast i flertalet av de statliga utredningar om spelmarknaden som har producerats genom åren.

Redan i början av 90-talet slog en statlig utredning fast att folkrörelserna borde ges utrymme och bättre förutsättningar för självfinansiering genom eget lotteri och spelverksamhet. Utredningen skrev också att "ökade möjligheter till självfinansiering medför inte endast ökade intäkter utan också ett minskat bidragsberoende och ett ökat utrymme för det enskilda initiativet i samhället" (SOU 1992:130 Vinna eller försvinna, folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden s 28).

Även i betänkandet som ligger till grund för den omreglerade spelmarknaden understryker utredningen att intäkterna från spel är strategiska intäkter för civilsamhället och att "varför utan civilsamhället sannolikt skulle vara både mindre och delvis förlora sitt oberoende" (SOU 2017:30 En omreglerad spelmarknad s 32).

Då det är en så bärande och viktig inkomstkälla för civilsamhället har det historiskt ifrågasatts ifall andra aktörer än de allmännyttiga lotterierna ska få anordna lotteri, då deras intäkter inte går till allmännyttiga ändamål (se exempel i prop. 2018/19:220 s 115). De allmännyttiga lotterierna har således ett unikt syfte bland aktörerna på spelmarknaden: att stärka de ideella organisationerna och föreningslivet i civilsamhället genom självfinansiering. Detta bidrar i sin tur till en levande demokrati där intresseorganisationer, föreningar och ideella organisationer har en stark, politiskt oberoende röst som långsiktigt kan bedriva och utveckla sina verksamheter.

Svenska Postkodföreningen menar att det, utifrån lagstiftarens långsiktiga ambitioner och riksdagens mål, är befogat att fortsatt särskilja allmännyttiga lotterier med lågriskprodukter från exempelvis onlinekasinon och värdeautomater i spelregleringen.

Förutsättningar i grundlagen för en differentierad lagstiftning

I sin promemoria hänvisar regeringen till att yttrandefriheten enligt RF får begränsas genom lag vad gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet (2 kap. 20 och 23 §§ RF). Begränsning får dock endast göras 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. Enligt Europakonventionen får yttrandefriheten underkastas sådana inskränkningar som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, och till skydd för hälsa eller moral (artikel 10.2).

Regeringen uttrycker i sin promemoria att åtgärden kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset att skydda folkhälsan.

Mot bakgrund av den enighet som råder kring uppfattningen att olika spelformer är förknippade med olika risk, så måste en kraftig inskränkning av marknadsföringen av de allmännyttiga lotteriernas lågriskprodukter anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Det kan heller inte anses vara en åtgärd som är till skydd för hälsa i enlighet med Europakonventionen. I enlighet med de förutsättningar som följer ur grundlagarna framstår en differentierad lagstiftning som lämplig.

Alkohol lagstiftningen -ett jämförande perspektiv i praktiken

Postkodlotter säljs inte över disk eller på försäljningsställen. Direktmarknadsföring, TV-program och annonsering är grunden för verksamheten. Skulle reglerna bli lika stränga som för alkohol skulle det på sikt betyda ett stopp för lottförsäljningen.

Regeringen uttrycker att när det gäller den närmare betydelsen av begreppet särskild måttfullhet kan viss ledning hämtas från alkohollagstiftningen och praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker. Då regeringen i övrigt endast övergripande redogör för hur begreppet ska tolkas, och då det inte finns några kompletterande begränsande bestämmelser, är det rimligt att utgå från att alkohollagstiftningen skulle komma att vara vägledande.

Nedan följer en genomgång av hur ett krav på särskild måttfullhet skulle drabba Postkodlotteriets verksamhet med utgångspunkt i regler och praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker.

Annonskampanjer i utomhusmiljö skulle vara mycket svåra att genomföra då tolkningen är mycket restriktiv. Ett krav på särskilt måttfull marknadsföring innebär även att reklamen inte får anspela på känslor eller stämningar eller innehålla något annat än saklig information.

Uppsökande marknadsföring i form av t.ex. telefonförsäljning eller direktförsäljning på exempelvis torg skulle inte falla inom ramen för särskilt måttfull marknadsföring.

Direktmarknadsföring, digitala riktade kampanjer eller via post, skulle inte längre vara tillåten utan ett explicit medgivande.

Radioreklam och reklamfilmer i TV eller på digitala plattformar skulle med stor sannolikhet inte tillåtas, alternativt inte kunna optimeras på ett sätt som krävs för att vara kommersiellt gångbart.

Skulle ett sponsringsförbud av tv-sändningar införas i likhet med det som gäller för alkoholprodukter skulle Postkodmiljonären inte längre kunde sändas i sin nuvarande form.

I promemorian skriver regeringen att marknadsföring av bonuserbudanden inte per automatik skulle förbjudas. Man kan dock konstatera att flera tunga remissinstanser utgår ifrån att just marknadsföring av bonuserbudanden inte rimligtvis kan falla inom ramen för särskild måttfullhet. Med vägledning från alkohollagstiftningen kan man konstatera att liknande reklam (extrapriser, ta två betala för en-erbjudanden mm) är strikt reglerat.



Konsekvensanalys för Svenska Postkodlotteriets verksamhet

Då promemorian är otydlig kring hur begreppet ska tolkas är det oklart hur tillämpningen av lagändringen skulle se ut. Det är därför svårt att säga exakt vilka konsekvenser som skulle uppstå för Svenska Postkodlotteriets verksamhet. Det som står klart är dock att försäljningen skulle minska dramatiskt redan från första dagen. En viss tröghet ligger i prenumerationsmodellen, men kundbasen skulle snabbt minska i samband med att det blir mindre och mindre tydligt för människor vad det är lotteriet är och gör. Ju mindre lotteriet blir, desto mindre attraktiv blir vinstplanen och desto svårare blir det både att behålla och att nyrekrytera kunder.

Beräkningar på olika scenarios visar att lotteriet inte skulle kunna drivas vidare ifall regeringens förslag går igenom. Bedömningen är att Svenska Postkodlotteriets verksamhet skulle vara nödd att upphöra inom tre till fyra år. Detta skulle alltså i förlängningen innebära att civilsamhället går miste om en inkomstkälla på en miljard kronor om året.



Bilaga 1

Förteckning över de organisationer som är förmånstagare till Svenska Postkodföreningen år 2021:

- Alzheimerfonden
- Amnesty International
- Astma- och Allergiförbundet
- Autism- och Aspergerförbundet
- Barncancerfonden
- Bris
- Birdlife Sverige
- Cancerfonden
- Civil Rights Defenders
- Clowner utan gränser
- Diakonia
- ECPAT Sverige
- Erikshjälpen
- Fairtrade Sverige
- Friends
- Friluftsförbundet
- Fryshuset
- Greenpeace
- Hand In Hand Sweden
- Hjärnfonden
- Hjärt-Lungfonden
- Human Rights Watch
- Hungerprojektet
- Håll Sverige Rent
- Kvinna Till Kvinna
- Läkare Utan Gränser
- Mentor Sverige
- Min Stora Dag
- Mind
- Naturskyddsföreningen
- Neuroförbundet
- Nordens Ark
- Operation Smile Sverige
- Peace Parks Foundation Sweden
- Plan International Sverige
- Raoul Wallenberg Academy
- Reumatikerförbundet
- Riksförbundet FUB
- Rädda Barnen
- Scouterna
- Sjöräddningssällskapet
- SOS Barnbyar Sverige
- Star For Life
- Svenska Afghanistankommittén
- Svenska Postkodstiftelsen
- Svenska Röda Korset
- Svenska Seglarförbundet
- Svenska Skidförbundet
- Sverige För UNHCR
- Sveriges Olympiska Kommitte
- Sveriges Stadsmissioner
- Unicef
- Vi-skogen
- Världsnaturfonden WWF
- Wateraid
- We Effect
- World Childhood Foundation
- World's Children's Prize Foundation