

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i spellagen (2018:1138).

Förslaget innebär att det krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter som ställs i den idag gällande spellagen (2018:1138) ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att frågan om formerna för marknadsföring av spel har analyserats i ett antal tidigare utredningar. Den senaste av de utredningar som nämns är Spelmarknadsutredningen. Därvid anges att i samband med omregleringen av den svenska spelmarknaden bedömde regeringen att vissa frågor kopplat till omregleringen behövde följas upp och utredas särskilt (prop. 2017/18:220 s. 277 279). Regeringen beslutade därför i juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa centrala marknadsfrågor (dir. 2018:47). Utredningen, som tog namnet Spelmarknadsutredningen, fick i april 2019 ett tilläggsdirektiv (dir. 2019:18), enligt vilket utredningen även fick i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel. Som en del av uppdraget skulle utredningen föreslå åtgärder för att minska uppsökande, påträngande eller på annat sätt olämplig marknadsföring, exempelvis genom att införa ett krav på särskild måttfullhet eller begränsningar av marknadsföring av bonusar, jackpottar och gratisspel. Spelmarknadsutredningen överlämnade i december 2020 slutbetänkandet Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:77). Betänkandet har remissbehandlats. Det anges att i Spelmarknadsutredningens slutbetänkande görs bedömningen att det inte bör införas ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel (SOU 2020:77 s. 177 180). Enligt utredningen är det för tidigt att dra slutsatsen att måttfullhetskravet inte skulle vara tillräckligt för att skydda sårbara grupper när det kommer till innehållet i spelreklam. Utredningen anser det är mer angeläget att fler tillsynsändanden avseende måttfullhetskravet drivs till domstol i syfte att tillgodose både

tillsynsmyndigheternas och branschens behov av ökad tydlighet vad gäller innebörden av kravet. När det gäller utredningens bedömning i denna del anges remissutfallet blandat. Flera remissinstanser, däribland Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Socialstyrelsen, Spelberoendes riksförbund och Spelinspektionen, anser att kravet på måttfullhet i spellagen bör ändras till särskild måttfullhet, eftersom detta bedöms innebära ett högre konsumentskydd. Aktörer på den konkurrensutsatta spelmarknaden, bl.a. Aktiebolaget trav och galopp, Spelbranschens riksorganisation och AB Svenska spel, samt flera mediebolag, delar däremot utredningens bedömning att kravet på måttfullhet inte bör ändras.

Det kan noteras att Regelrådet yttrade sig över det nyss nämnda slutbetänkandet vid sitt sammanträde den 14 april 2021 (se Regelrådets yttrande RR 2021-21, Finansdepartementets diarienummer Fi2021/00300). Regelrådets yttrande tar emellertid inte upp frågan om särskild måttfullhet eftersom inget förslag till ändring lämnades i betänkandet.

I promemorians avsnitt 5 anges ytterligare resonemang om bakgrund till förslaget. Således anges att i likhet med alkohol innebär spel om pengar en risk för att människor hamnar i problem med allvarliga konsekvenser för den personliga hälsan som följd. Spelproblem anges också bidra till hälsomässiga ojämlikheter på samhällsnivå. Ekonomiska svårigheter anges vara ett stort problem när det gäller spelberoende och överdrivet spelande (förslagsställaren hänvisar i detta avseende till rapport från Konsumentverket). Därutöver anges att från och med den 1 januari 2018 ingår också problem med spel om pengar i socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som ett särskilt ansvarsområde för kommuner och regioner. Det innebär att kommunerna och regionerna numera, utöver bl.a. arbetet med att förebygga och motverka alkoholmissbruk, även ska förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Det anges också att regeringen har föreslagit att spel om pengar ska inkluderas i en förnyad och breddad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar, den s.k. ANDTS-strategin. Detta anges motiveras med att spelberoende är ett folkhälsoproblem och att personer med spelberoende ofta har sämre allmän och psykisk hälsa, ekonomiska problem och en riskkonsumtion av alkohol samt använder tobak och narkotika. Konsekvenserna för personer med spelberoende och deras närstående anges således likna konsekvenserna för personer med alkoholproblem. Det hänvisas också till ovan refererade remissynpunkter från bland andra Folkhälsomyndigheten om att krav borde ställas på särskild måttfullhet.

Det anges också att ett syfte med spelregleringen är att motverka spelproblem. På senare år anges riskerna med spel ha uppmärksammats i allt större omfattning och spelberoende ses som ett folkhälsoproblem i Sverige. Spelmarknaden anges vara omfattande och konsumenter anges dagligen mötas av spelmarknadsföring. Det anges att Konsumentverket i en granskning av marknadsföringen på spelområdet bl.a. har konstaterat att det finns brister med marknadsföringen och att det förekommer marknadsföring som är påträngande och ägnad att väcka särskild uppmärksamhet (Konsumentverkets promemoria Granskning av marknadsföring på spelområdet, 2019). Syftet med marknadsföring är att påverka efterfrågan av varor och tjänster liksom människors attityder och i förlängningen deras beteenden. Eftersom spellagen är en skyddslagstiftning bör det ställas höga generella krav på konsumentskyddet. Mot denna bakgrund lämnas förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilka skäl som förslagsställaren anser talar för förslaget och vilket syfte det antas fylla. Det har ett värde för transparensen att det också har angetts vissa invändningar som har gjorts mot innehållet i förslaget vid tidigare tillfällen. Förslagsställaren hade kunnat bemöta dessa invändningar på ett tydligare sätt än vad som görs och det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om så hade skett. Oaktat detta kan det anses finnas tillräcklig information om vilka skäl förslagsställaren anser talar för förslaget och vilket syfte det ska fylla.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Beskrivning av alternativa lösningar saknas i konsekvensutredningen och finns, såvitt Regelrådet kan se, inte heller i remissen i övrigt.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska i normalfallet innehålla en beskrivning av alternativa lösningar och vilka för- och nackdelar dessa bedöms ha. Om det bedöms saknas alternativa lösningar kan detta anges. Det finns inte någon sådan analys i remissen. Vad som däremot finns är information om att en tidigare utredning ansåg det mer prioriterat med en utvecklad rättspraxis som skulle förtydliga innebörden i begreppet måttfullhet. Förslagsställaren har också angett att det finns riktlinjer som har tagits fram av Spelbranschens riksorganisation och Branschföreningen för onlinespel (se sid 10 i promemorian). Det anges att riktlinjerna innehåller vissa förtydliganden av hur spelbolagen ska agera för att efterleva kravet på måttfull marknadsföring av spel till konsumenter, såsom att denna inte får vara vilseledande eller påträngande. Såvitt Regelrådet kan förstå är det inte uppenbart uteslutet att ett alternativ hade kunnat vara någon form av samarbete med branschorganisationerna för att se om det finns möjligheter att utveckla dessa riktlinjer så att de bättre skulle kunna bidra till syftet med förslaget uppnås. Ett sådant alternativ skulle kunna ha både för- och nackdelar som med fördel hade kunnat beskrivas i konsekvensutredningen. Oavsett om detta vore ett rimligt alternativ eller inte, borde beskrivningen av alternativa lösningar ha kunnat vara i vart fall något tydligare. Regelrådet har under det gångna året också tagit del av en rad remisser med förslag som på olika sätt syftade till att begränsa negativa effekter av spelande under pandemin. En återkommande brist i dessa remisser, som påtalats av Regelrådet, är att det i ringa utsträckning kommenteras vilka möjligheter som bedöms finnas till åtgärder med ett större inslag av dialog eller självreglering, samtidigt som det angavs att det hade tagits vissa initiativ av branschen, på europeisk nivå. Enligt Regelrådets bedömning kan det i situationer där det finns initiativ till självreglering anses motiverat att förslagsställaren mer utvecklat kommenterar dessa och klargör i vilka avseenden som de bedöms som otillräckliga, om så är fallet. Beskrivningen av alternativa lösningar är inte tillräcklig. Däremot går att sluta sig till att förslagsställaren bedömer att de problem som anses finnas i dagens situation blir bestående om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i remissen (se sid. 9) att Europeiska kommissionen har tagit fram en rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel (kommissionens rekommendation 2014/478/EU). Syftet med rekommendationen anges vara att skydda konsumenterna och spelarnas hälsa, och därmed även att minimera den ekonomiska skada som ett tvångsmässigt eller överdrivet spelande kan ge upphov till. I rekommendationen uppställs bl.a. kriterier för kommersiella meddelanden. Sådana meddelanden bör t.ex. inte innehålla ogrundade uttalanden om möjligheter att vinna eller om den avkastning som spelare kan förvänta sig från spelande. Vidare bör kommersiella meddelanden inte förmedla bilden att spelande är socialt attraktivt eller innehålla uttalanden från kända personer som förespeglar att spelande bidrar till social framgång. Kommersiella meddelanden bör enligt rekommendationen inte heller påstå att spelande kan vara en lösning på sociala, yrkesmässiga eller personliga problem. Det bör inte heller påstås att spelande kan vara ett alternativ till en anställning, en lösning på ekonomiska problem eller en form av ekonomisk investering.

Vidare anges, på sidorna 13-14 i promemorian, kravet på särskild måttfullhet vara förenligt med unionsrätten. Ett krav på särskild måttfullhet anges utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för varor enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). En bedömning måste därför göras av om åtgärden är icke-diskriminerande, om den kan motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse och om den är proportionerlig. Förslagsställaren anger att den föreslagna åtgärden inte gör någon åtskillnad på om det är fråga om en svensk eller utländsk aktör och att den är därmed icke-diskriminerande. Syftet med åtgärden är vidare att skydda folkhälsan mot skadeverkningar av spel. Åtgärden anges därför motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset att skydda folkhälsan. Den föreslagna åtgärden lämnar dessutom ett stort utrymme för tillämpande domstolar och andra myndigheter att bestämma den närmare innebörden av rekvisitet särskild måttfullhet och att tolka regeln i enlighet med dess syfte att skydda folkhälsan. Kravet på särskild måttfullhet bedöms därför vara förenligt med unionsrätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Frågan om förslaget är proportionerligt skulle också ha kunnat bli belyst på ett tydligare sätt om förslagsställaren på ett mer utförligt sätt hade beskrivit sin syn på alternativa lösningar och varför sådana inte är ändamålsenliga. Det kan likväl konstaterats att det finns en beskrivning av hur förslagsställaren ser på förslagets förenlighet med EU-rätten och Regelrådet finner att den kan anses tillräcklig även om ytterligare förtydliganden hade haft ett värde.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att eftersom den föreslagna ändringen syftar till att skydda konsumenterna på den svenska spelmarknaden är det angeläget att den kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt är det också viktigt att aktörerna på spelmarknaden ges viss tid att anpassa sig efter den nya regleringen. Den föreslagna ändringen bör därför träda i kraft den 1 juli 2022. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser. Inget anges om behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilka skäl som förslagsställaren anser talar för den valda tidpunkten för ikraftträdande. Däremot är det en brist att inget anges om behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslaget bedöms främst få konsekvenser för licenshavarna. Det finns i dagsläget 70 spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning. Förslagsställaren bedömer att förslaget inte kommer att medföra något intäktsbortfall för de mediekanaler som har annonsintäkter från spelreklam.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om branschmässig tillhörighet hos berörda företag och det framgår hur många licenshavare som finns. Däremot finns ingen uppgift om antalet mediekanaler som har annonsintäkter från spelreklam. I och med att förslagsställaren, såvitt Regelrådet kan förstå, inte bedömer att förslaget kommer medföra några effekter av betydelse för dessa (även om det enbart är intäktsbortfall som nämns) är detta i och för sig ingen väsentlig brist. Däremot är det en brist att det helt saknas storleksmässig beskrivning av berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. En begränsning av möjligheten att marknadsföra sin produkt kan resultera i en minskning av intäkter och kunder. Eftersom det redan i dagsläget finns ett krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel bedöms förslaget dock endast få begränsade ekonomiska konsekvenser för licenshavarna. Förslaget bedöms inte påverka licenshavarnas behov av att även fortsättningsvis marknadsföra sina produkter. Förslaget bedöms därför inte medföra ett intäktsbortfall för de mediekanaler som har annonsintäkter från spelreklam.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen information överhuvudtaget om möjlig kostnadspåverkan av förslaget. Det är, såvitt Regelrådet kan förstå, möjligt att de berörda företagen i vart fall behöver ägna någon tid att se över sitt befintliga utbud av marknadsföring och eventuellt göra vissa justeringar. Det kan inte på förhand uteslutas att detta skulle kunna medföra i vart fall några kostnader och konsekvensutredningen borde därför ha innehållit information om detta. Därutöver finns frågan om rättslig osäkerhet och en möjlig kostnadspåverkan till följd av det. Förslagsställaren har refererat till att Spelmarknadsutredningen fann att det behövde klargöras, genom rättslig praxis, vad den mer precisa innebörden av måttfullhet kan antas vara på spelområdet. Om det finns någon grad av osäkerhet om detta, måste det rimligtvis bli en något ökad osäkerhet när ett nytt begrepp införs i lagen, som inte har tillämpats alls på spelområdet. Det är visserligen så att begreppet särskild måttfullhet finns på alkoholområdet, men det framgår i alla fall inte tydligt

att erfarenheter därifrån skulle vara fullt ut möjliga att direkt översätta till hur rättstillämpningen skulle kunna bli för marknadsföring av spel. Om det blir en ökad rättslig osäkerhet för de berörda företagen, vilket Regelrådet finner det svårt att utesluta givet att Spelmarknadsutredningen synes ha bedömt att det finns en viss osäkerhet redan i utgångsläget, är det tänkbart att även detta kan ge en kostnadspåverkan för företagen. Sammantaget finner Regelrådet att även om en beskrivning av påverkan på berörda företags intäkter kan anses finnas, är avsaknaden av information om kostnadspåverkan en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång och kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att om spelföretagens möjligheter att marknadsföra sig och sina produkter begränsas finns det en viss risk för att spelföretag lämnar den svenska marknaden och att svenska konsumenter söker sig utanför licenssystemet för att spela. Redan i dag finns det dock ett krav på att marknadsföringen av spel ska vara måttfull. Det aktuella förslaget utgör inte heller ett totalförbud, utan innebär endast att det framöver kommer att ställas högre krav på hur marknadsföringen får utformas. Det finns således fortfarande avsevärt bättre möjligheter för licenshavare att marknadsföra sig och på så sätt nå en hög kundkännedom på den svenska marknaden, jämfört med för olicensierade aktörer, för vilka det gäller ett totalt marknadsföringsförbud. Ett krav på särskild måttfullhet bedöms därmed inte påverka kanaliseringen till lagligt spel i någon större utsträckning. Förslaget bedöms således inte få några större konsekvenser för den svenska spelmarknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan visserligen noteras att åtminstone för onlinebaserat spel är alternativen till att vara en licensierad aktör på den svenska marknaden inte begränsat till att vara en olicensierad aktör på densamma utan det kan finnas möjligheter att flytta verksamheten till andra länders marknader. Detta slags internationella aspekter på konkurrensförhållandena har inte tagits upp, vilket hade kunnat vara relevant. Regelrådet finner emellertid att det har tagits upp relevanta aspekter och det framgår vilken bedömning som förslagsställaren gör, avgränsat till den svenska spelmarknaden, och varför denna bedömning görs. Beskrivningen kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för en påverkan på företagen i andra avseenden och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår visserligen att inga hänsyn har tagits utifrån företagets storlek. Vad som däremot saknas är ett resonemang om sådana hänsyn hade kunnat vara motiverade och vad konsekvenserna kan bli av om de inte tas. Eftersom det inte finns någon storleksmässig beskrivning av företagen ges ingen ledning om ett eventuellt behov av hänsyn till små företagen på det sättet heller. Det är, såvitt Regelrådet kan förstå, möjligt att de effekter som förslaget kan ge på både intäkter och i förekommande fall kostnader skulle ha större betydelse för små företag. Sammantaget finns det inget som visar att överväganden om särskilda hänsyn till små företag hade varit uppenbart irrelevanta, och avsaknaden av information är en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det saknas emellertid information om alternativa lösningar och även om beskrivningen av påverkan på företagets verksamhet och konkurrensförhållanden är tillräcklig finns ett flertal brister i beskrivningen av effekter för företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 29 september 2021.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, och Lennart Renbjer

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande