



Folkhälsomyndigheten

Remissyttrande

Mottagare

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
simon.isaksson@regeringskansliet.se

Handläggare

Enheten för spelprevention och
ANDTS-samordning
Jessika Spångberg

Datum

2021-04-21

Vårt ärendenummer

00377-2021

Ert ärendenummer

Fi2021/00300

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

Sammanfattning

Folkhälsomyndigheten ställer sig positiv till ambitionerna och till flera av förslagen i betänkandet som rör åtgärder för att stärka konsumentskyddet och minska skadeverkningarna av spel. Folkhälsomyndigheten menar dock att det finns brister i utredningens förslag inom området. Den uttalade målsättningen för samhällets insatser på området spel om pengar är att de ska minska skadeverkningarna av överdrivet spelande. Det är en förutsättning för att nå det folkhälsopolitiska målet kring en god och jämlik folkhälsa. Spelreglering är ett av de viktigaste verktygen för att åstadkomma detta. I spellagen (2018:1138) framgår att spelen på marknaden ska ha ett starkt konsumentskydd och att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas. I regeringens förslag till ny ANDTS-strategi (prop. 2020/21:132) ingår spel om pengar och delmål som minskad tillgänglighet till spel och att andelen barn och unga som börjar spela ska minska.

Folkhälsomyndigheten *föreslår* ytterligare åtgärder:

- införande av en central, statligt administrerad portal/teknisk plattform för ett gemensamt insats- och förlusttak för samtliga licensierade bolag. Detta till skillnad från rådande situation där insats- och förlusttak avser inkom per licenshavare. Genom ett gemensamt insats- och förlusttak skulle konsumentskyddet, i form av begränsningar och omsorgsplikt, få den effekt som regleringen avser. Införande av en statligt administrerad portal föreslås även i Jämlikhetskommissionens betänkande (SOU 2020:46).
- Folkhälsomyndigheten föreslår vidare att åldersgränsen på kommersiellt onlinespel och värdeautomater ska vara 20 år.
- särskild måttfullhet bör gälla för marknadsföring av spel, bland annat för att direktreklam, bonuserbudanden och marknadsföring för spel i utomhusmiljö ska bli otillåtet

- införande av varningsmeddelanden för kommersiellt onlinespel, vadhållning och värdeautomater
- reklamförbudet för kommersiellt onlinespel, värdeautomater och landbaserat kasino via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio (podcasts) och videodelningsplattformar mellan kl. 06.00–21.00, bör inkludera *alla* spelformer och särskilt spel enligt kap 7 i spellagen (vadhållning)
- åtgärder behövs för att adressera den exponeringen av reklam som kan komma att ske nattetid
- den föreslagna förlustgränsen på statliga värdeautomater bör även gälla för spel online och vadslagning
- åldersgräns på 18 år för köp av lootlådor
- tillsättning av en utredning angående åtgärder rörande skin-gambling som även inkluderar andra utmaningar som ny digital teknik medför, som kasinostreaming på videodelningsplattformar.

Folkhälsomyndigheten ställer sig positiv till att Spelinspektionen får i uppdrag att utreda frågan om riskklassificering och ta fram en modell för att riskklassificera olika spelformer i samråd med Folkhälsomyndigheten. I vilken mån en sådan modell kan användas i policyarbete bör dock baseras på de erfarenheter som görs vid framtagandet av modellen.

Folkhälsomyndigheten tillstyrker att lotteri- och kasinoliknande inslag i dataspel inkluderas i berörda myndigheternas kunskapshöjande insatser som rör spel om pengar och konsumentskydd. Myndigheten föreslår att skin-gambling inkluderas i uppdraget.

Folkhälsomyndigheten tillstyrker de förslag som rör åtgärder för att stänga ute olicensierade spelbolag från svenska marknaden. Utredningen har inte lagt förslag angående IP-blockering, det vill säga möjligheten att blockera webbsidor som tillhandahåller otillåtet spel. Detta är något som en majoritet av EU-länderna infört. Folkhälsomyndigheten tycker det är oklart varför man avstått från detta.

Folkhälsomyndigheten har inga synpunkter på förslagen som rör marknadsfrågor som Svenska Spels anpassning efter omreglering eller finansieringen av idrottsrörelsen.

Folkhälsomyndighetens kommentarer

Åtgärder för att minska skadeverkningar av spel

Folkhälsomyndigheten föreslår ett centralt, statligt administrerat system för insats- och förlusttak

För att konsumentskydd i form av begränsningar och omsorgsplikt ska få den effekt som regleringen avser, vidhåller Folkhälsomyndigheten förslaget i våra tidigare yttranden (dnr 01196-2018, dnr 05250-2020) om ett gemensamt insats- och förlusttak för alla licensierade bolag, inte bara som idag per licenshavare. En central spelportal föreslogs även i Jämlikhetskommissionens betänkande (SOU 2020:46). Idag har cirka 70 bolag licens för onlinespel. Enligt Spelinspektionens undersökning ”Allmänheten och spel 2021” har 10 procent av de som spelat via internet senaste 12 månaderna 3 eller fler konton. Över 30 procent har två konton. Detta indikerar att varje enskilt bolag har en fragmenterad bild av kundernas spelande vilket försvårar genomförandet av intentionerna i omsorgsplikten.

Ett statligt administrerat system för alla licensierade bolag kan åtgärda de problem med omsorgsplikten som beskrivs nedan. Det kan även möjligen adressera de problem med bolagens rapportering utifrån Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar (LIFS) 2018:12 som Folkhälsomyndigheten anser måste förtydligas och samordnas för att data blir kvalitetssäkrade och jämförbara.

Förstärk omsorgsplikten

Folkhälsomyndigheten instämmer i utredningens bedömning att omsorgsplikten är en av de viktigaste bestämmelserna i spellagen för att minska skadeverkningarna av spel. Det pågående arbetet hos Spelinspektionen för en ökad tydlighet avseende vad som krävs av licenshavarna vid tillämpning av omsorgsplikten är en viktig del i detta.

För att uppnå syftet med omsorgsplikten *föreslår* Folkhälsomyndigheten, i likhet med vårt remissvar på Lotteriinspektionens föreskrifter om det nationella självavstängningsregistret (Dnr 05073-2018), att Spelinspektionen får i uppdrag att justera Spelpaus.se så att det är möjligt för alla bolag att se om en person varit avstängd inom systemet. Idag kan bolagen bara se om en person stängt av sig i bolagets egna system. Genom detta kan bolagen idag inte veta om en person stängt av sig under 24 timmar hos något annat bolag då detta inte ingår i Spelpaus.se.

Folkhälsomyndigheten *föreslår* vidare att föreskrifterna inkluderar en skyldighet för licenshavarna att informera de kunder som stängt av sig på 1, 3 eller 6 månader

om att deras avstängning är på väg att avslutas vid lämplig tidpunkt innan avstängningen upphävs, till exempel en vecka före upphävningen. Spelpaus bör även ha teknisk beredskap för att möjliggöra för kunden att förlänga avstängningen innan perioden är slut. Detta då avstängningen avslutas automatiskt för dessa tidsintervall till skillnad från tills vidare avstängningar. Folkhälsomyndigheten anser att systemet bör ge de kunder som stängt av sig på viss tid möjligheten att förlänga avstängningen utan att det blir ett glapp. Eftersom personer som använder självavstängning från spelsidor ofta har en hög grad av spelproblem är det angeläget att minimera glapp mellan avstängningsperioder. Detta för att säkerställa lagens intentioner om att spelverksamheten i Sverige ska ha högt konsumentskydd och begränsa de negativa konsekvenserna av spelande.

Folkhälsomyndigheten *föreslår* vidare att åldersgränsen på kommersiellt onlinespel och värdeautomater ska vara 20 år. Detta är i linje med spelens riskpotential och att förhindra att barn och unga börjar spela om pengar. Folkhälsomyndighetens bedömning är att en 20-årsgräns är rimlig för dessa spelformer då riskpotentialen är hög, och ligger i linje med den 20-årsgräns som idag finns på internationella kasinon. Från 18 år, den ålder då man får börja spela om pengar, sker en drastisk ökning av andelen unga män som spelar, liksom andelen unga män med någon grad av spelproblem. Swelogs studie uppföljningsstudie 2009/10 visade att risken att utveckla ett problemspelande var extra hög för personer som gick från att inte ha spelat alls till att börja spela på spel med hög riskpotential. Detta indikerar att det finns skäl att ha en högre gräns för spel med hög riskpotential än för spel med lägre grad och där det är 18 årsgräns.

Riskklassificering av spel

Folkhälsomyndigheten delar bedömningarna att spelformer skiljer sig i riskpotential. Skillnaden mellan olika spelformers riskpotential kan till viss del ha betydelse för regleringen, vilket redan idag syns i lagstiftning och föreskrifter. Folkhälsomyndigheten tillstyrker förslaget att Spelinspektionen ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för att riskklassificera olika spelformer.

Folkhälsomyndigheten *föreslår* dock att syftet med uppdraget omformuleras till att, förutom att öka transparensen för spelmarknadens aktörer och konsumenter kring olika spelformers risknivå, även undersöka om och hur en sådan modell kan användas som underlag vid framtagande av föreskrifter om spelansvarsåtgärder och annat framtida lagstiftningsarbete. Detta till skillnad från skrivningen i betänkandet som kan tolkas som att modellen ska användas i lagstiftningen. Frågan om riskklassificering är, som utredningen skriver, komplex och huruvida en modell bör användas i policy bör baseras på de erfarenheter som görs vid framtagandet av modellen för riskklassificering.

Ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel och en effektivare tillsyn

Folkhälsomyndigheten föreslår att allmän måttfullhet gällande marknadsföring ändras till särskild måttfullhet

Folkhälsomyndigheten *föreslår* att allmän måttfullhet ändras till särskild måttfullhet. Detta i likhet med marknadsföring för alkohol. Inom alkohol syftar kravet på särskild måttfullhet till att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och inte heller bidrar till en positiv inställning till bruket av alkoholhaltiga varor. Där framgår också att direktreklam och utomhusreklam inte är förenligt med särskild måttfullhet.

Direktreklam utgör ett problem för personer som har spelproblem eller ligger i riskzonen för att utveckla spelproblem. Utomhusreklam innebär även att barn och unga exponeras för reklam. I utredningen beskrivs att ett enskilt annonsbolag som erbjuder reklamplats i utomhusmiljö beslutat att spelreklam får vara högst 20 procent av annonsmiljön och att spelreklam inte får göras i anslutning till skolor, idrottsplatser eller spelberoendecenter. Betydelsen av detta minskar väsentligt när reklamen syns i kollektivtrafik och i stadsmiljöer.

Folkhälsomyndigheten delar utredningens bedömning att särskild måttfullhet skulle innebära en begränsning av möjligheterna att använda bonuserbudanden i marknadsföringen. Folkhälsomyndigheten anser att detta är ytterligare skäl för att införa särskild måttfullhet.

Folkhälsomyndigheten föreslår därför i likhet med tidigare remissyttrande (dnr 01196-2017) att särskild måttfullhet ska gälla för marknadsföring av spel och att bonuserbudanden inte ska få ingå i marknadsföringen. Erfarenheter från Danmark och Storbritannien visar att marknadsföringen inte minskat när marknaden mognat efter en omreglering, utan ökat efter omregleringen.

Utredningen presenterar ett alternativ som innebär att särskild måttfullhet ska gälla de spelformer som anges i avsnitt 9.9.3, dvs spel på värdeautomater, landbaserade kasinon och kommersiellt onlinespel. Om detta alternativ aktualiseras bör spel enligt kap 7 i spellagen (vadhållning) inkluderas. Vadhållning inkluderar spel med medelhög till hög riskpotential.

Om inte beslut om särskild måttfullhet tas, *föreslår* Folkhälsomyndigheten ett partiellt reklamförbud i form av förbud mot marknadsföring för spel i offentlig

utomhusmiljö respektive direktreklam. Vidare föreslår Folkhälsomyndigheten att bonusar inte tillåts i marknadsföringen.

Folkhälsomyndigheten föreslår varningsmeddelanden på spel

Folkhälsomyndigheten gör en annan bedömning än utredningen när det gäller det vetenskapliga stödet för varningsmeddelanden. En nyligen publicerad systematisk litteraturöversikt med metaanalyser (Bjorseth, Simensen, Bjornethun, Griffiths, Erevik, Leino & Pallesen (2021) fann stöd för att varningsmeddelanden har effekt, om än måttlig, på både kognition och beteende på kort sikt och att varningsmeddelanden har en viktig roll i spelbolagens spelansvar. Resultatet överensstämmer med en systematisk litteraturöversikt (Folkhälsomyndigheten 2016), där varningsmeddelanden, om de utvärderas och följs upp med nya meddelanden, bedömdes kunna ha en roll i det förebyggande arbetet. En striktare systematisk översikt av SBU 2019 fann främst stöd för varningsmeddelanden i kombination med individanpassad återkoppling. Varningsmeddelanden för spel föreslogs även av Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46).

Folkhälsomyndigheten bedömer att forskningen inom spel ger tillräckligt stöd till åtgärden och *föreslår* att varningsmeddelanden införs för kommersiellt onlinespel, vadhållning och statliga värdeautomater. Myndigheten påtalar även att det i det närliggande området tobak råder koncensus om att hälsovarningar är en viktig tobaksförebyggande åtgärd. Hälsovarningar på tobaksprodukter finns i WHO FCTCs ramkonventionen om tobakskontroll och är regleringsmässigt omsatt i EU harmoniserad reglering, medan evidensen finns sammanställd i underlag till ramkonvention samt i förarbeten till EU och nationell tobaksreglering. Även inom marknadsföring av alkohol tillämpas idag obligatoriska varningstexter om risker med alkoholkonsumtion.

Folkhälsomyndigheten efterfrågar kompletterande åtgärder till reklamförbudet dagtid

Folkhälsomyndigheten tillstyrker förbudet att marknadsföra kommersiellt onlinespel, värdeautomater och landbaserat kasinospel via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar texttv, ljudradiosändningar, beställradio (podcasts) och videodelningsplattformar mellan kl. 06.00–21.00.

Folkhälsomyndigheten föreslår dock att förbudet bör inkludera alla spelformer och särskilt spel enligt kap 7 i spellagen (vadhållning).

Vidare anser Folkhälsomyndigheten att utredningen inte har tagit hänsyn till den exponering av reklam som kan komma att ske nattetid. Det är möjligt att gruppen som exponeras för reklam nattetid är extra känslig för exponering. Till exempel visar en studie av banktransferringar och spel i Storbritannien att vakenhet nattetid hade starkt samband med att spela ofta och mycket på spel (Muggleton et al 2021).

Värdeautomater

Folkhälsomyndigheten tillstyrker förlustgräns vid spel på statliga värdeautomater

Den föreslagna förlustgränsen på statliga värdeautomater bör även gälla för spel online i likhet med hur den tillfälliga lagen är skriven samt vadhållning. Det senare blir dock främst effektivt om Folkhälsomyndighetens förslag om ett statligt administrerat system för alla licensierade bolag införs (se tidigare avsnitt).

Enligt Folkhälsomyndighetens enkätundersökning ”Spel och hälsa i spåren av covid-19” som hösten 2020 gick ut till ett urval om 6 000 personer (svarsfrekvens 70 procent) framkom ett tydligt stöd för de tillfälliga lagändringar som innebar begränsningar i insättningar och bonuserbjudanden. Över 60 procent svarade att det var en bra åtgärd och en tredjedel hade ingen åsikt. Endast 1-3 procent ansåg att åtgärderna var dåliga. Det var vanligare att uppfatta åtgärderna som negativa bland unga och bland personer med problemspelande.

Ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

Folkhälsomyndigheten tillstyrker förslagen om ökade möjligheter att följa utvecklingen på spelmarknaden

Folkhälsomyndigheten välkomnar särskilt förslaget att Spelinspektionens uppgift att informera om utvecklingen på spelmarknaden ska utvidgas till att inte enbart gälla gentemot regeringen utan även gentemot till exempel myndigheter. Det är viktigt att definiera vad som kan lämnas ut. Det finns dock skäl att påtala vikten av att de uppgifter som lämnas kvalitetssäkras. Redan idag lämnar spelbolagen en rad uppgifter enligt LIFS 2018:12 som är relevanta i uppföljningssyfte. Kvaliteten bedöms dock som låg, både av Spelinspektionen och Folkhälsomyndigheten, vilket gör analyser svåra att genomföra och resultaten svåra att tolka. Bolagen använder vidare olika sätt att mäta och olika tidsperioder vilket försvårar jämförelser mellan bolag eller över tid och omöjliggör sammanställning av data från olika bolag. Det behöver vara tydligt för bolagen vad som ska inrapporteras så att det går att använda informationen för att skapa en gemensam bild av spelmarknaden.

Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet bör övervägas att placeras i spellagen och utgöra en del av det löpande tillsynsarbetet att följa utvecklingen på spelmarknaden. Här kan Spelinspektionen förslagsvis utforma ett standardiserat frågepaket baserat på kvalitativa teman och kvantitativa uppgifter med en periodisk rapportering för spelföretagen. Spelinspektionen skulle sedan förslagsvis kunna ge ut en egen periodisk sammanställning med aggregerad data över trender och teman.

Anpassade regler om bonuserbudanden

Folkhälsomyndigheten lämnar inga synpunkter på om licenshavare enligt 6 kap. spellagen (allmännyttiga spel) ska undantas från begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen som föreskriver att en licenshavare endast får erbjuda eller lämna bonus vid det första tillfället då en person spelar på något av licenshavarens spel. Folkhälsomyndigheten *föreslår* dock att om dessa spel undantas bör föreskrifter ange möjlig storlek och form på bonusar inom licensformen.

Lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel

Folkhälsomyndigheten föreslår 18 års gräns för köp av lootlådor

Folkhälsomyndigheten *tillstyrker* att lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel, som exempel lootlådor inkluderas i berörda myndigheternas kunskapshöjande insatser som rör spel om pengar och konsumentskydd. Myndigheten *föreslår* att skin-gambling inkluderas i uppdraget. Skins är föremål, som virtuella vapen, som vanligtvis kan användas inom dataspelen men främst för kosmetiska ändamål.

Att barn och unga inte ska spela om pengar och har rätt till en spelfri miljö är viktiga delar i arbetet att förebygga spelproblem. I Sverige är åldersgränsen 18 år på spel om pengar, med undantag av spel på Casino Cosmopol där åldersgränsen är 20 år. Folkhälsomyndigheten *föreslår* en åldersgräns för köp av lootlådor på 18 år utifrån sambandet mellan köp av lootlådor och spel om pengar.

En sammanställning som Folkhälsomyndigheten har gjort över publicerade studier inom området lootlådor 2021 (13 stycken samt två systematiska översikter) visar ett svagt till medelstarkt samband mellan användning av lootlådor och spelproblem både bland ungdomar och vuxna. Studierna är tvärsnittsstudier vilket innebär att orsakssambanden är oklara. Resultaten överensstämmer med resultat från Swelogs 2018 som visar att de som köper lootlådor ofta även spelar om pengar och att andelen med spelproblem är högre bland dem som köpt lootlådor. Cirka 18 procent av ungdomar 16-17 år hade köpt lootlådor 2018 och andelen är avsevärt högre bland killar.

Länder som Belgien, Nederländerna och Slovakien definierar lootlådor som spel om pengar vilket medför åldersgränser, medan exempelvis Tyskland har möjliggjort att ha 18 årsgräns för köp av lootlådor utan att det är klassificerat som

spel om pengar. I Norge bedömer ansvarig myndighet, Lotteritilsynet, att skins normalt sett innebär ett ekonomiskt värde för spelaren, då de kan köpas och säljas, och kan därför betraktas som insatser eller vinster enligt den norska spellagstiftningen. En webbplats som tillåter skins som insatser och som betalar ut vinster i form av skins kommer enligt myndigheten därför betraktas som ett nätkasino.

Enligt svensk spellag gäller att vinsten som en spelare får måste ha ett värde i pengar. Det betyder att vinsten måste ha ett visst ekonomiskt värde utanför dataspelet. Om någon vinner något med slumpens hjälp i ett dataspel (som genom en lootlåda) som kan köpas eller säljas för pengar/pengars värde utanför dataspelets virtuella miljö kan det betraktas som spel om pengar. Spelinspektionen har i så fall även möjlighet att tillsyna moment i dataspel som kan klassas som spel om pengar, till exempel lootlådor. Enligt vad Folkhälsomyndigheten erfar har dock inte detta gjorts.

I Folkhälsomyndighetens yttrande till Konsumentverkets kartläggning 2019 (vårt dnr 02206-2019, Konsumentverket dnr 219/762) gav Folkhälsomyndigheten en rad förslag på åtgärder i relation till lootlådor som möjligheten till självavstängning, gränssättning och möjlighet att följa sina köp. Folkhälsomyndigheten anser fortsatt är dessa åtgärder är relevanta för ett ökat konsumentskydd.

Folkhälsomyndigheten föreslår att regeringen tillsätter en utredning om åtgärder rörande skin-gambling (som Skin-betting, CoinFlip och Skinroulett)

Teknologiska framsteg förändrar spelmarknaden och behov av föreskrifter. Det är viktigt att spelregleringen är pro-aktiv och analyserar och hanterar framtida utmaningar för det förebyggande arbetet. Exempel är skin-gambling och kasinostreaming på videodelningsplattformar som Twitch. Som tidigare beskrivs är skins föremål, som virtuella vapen, som vanligtvis kan användas inom dataspelet men främst för kosmetiska ändamål. Skin-betting innebär att spelaren satsar skins istället för pengar. Betydelsen för det förebyggande arbetet kring spelproblem och fenomen som Skin-gambling, CoinFlip, Skin-betting och Skin-roulett behöver utredas och göra avtryck i reglering. Det finns vad vi vet inga uppskattningar av omfattningen av olika former av skin-gambling i Sverige. Gambling Commission i Storbritannien fann dock att cirka 11 procent av 11-16 åringar hade bettat med skins 2017.

Ett kriterium för spelproblem enligt Problem Severity Gambling Index (PGSI) är att man har lånat pengar eller sålt något för att ha pengar att spela för de senaste 12 månaderna. Skin-gambling kan tolkas som att man säljer något av värde för att spela om pengar vilket är en tydlig indikation på att skin-gambling är relevant för det förebyggande arbetet kring problem med spel om pengar.

Folkhälsomyndigheten föreslår att en utredning får direktiv att se över skin-gambling ur regleringsperspektiv. Myndigheten föreslår även att utredningen har ett bredare proaktivt perspektiv och inkluderar utmaningar som ny digital teknik kan medföra.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Johan Carlson. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Anna Bessö, enhetschefen Anna Månsdotter och chefsjurist Bitte Bråstad deltagit. Utredare Jessika Spångberg har varit föredragande.

Folkhälsomyndigheten

Jessika Spångberg