

Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning

# Promemoria

Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till  
konsumenter

Juni 2021

## Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter i spellagen (2018:1138) ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet. Förslaget syftar till att stärka konsumentskyddet på spelområdet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138) .....	4
2	Bakgrund.....	5
2.1	Den omreglerade spelmarknaden .....	5
2.2	Tidigare utredningar om marknadsföring av spel.....	5
2.3	Spelmarknadsutredningen .....	6
3	Marknadsföring av spel.....	7
3.1	Generella regler om marknadsföring.....	7
3.2	Särskilda regler om marknadsföring av spel.....	8
3.3	Det nuvarande kravet på måttfull marknadsföring av spel .....	9
3.4	Europeiska kommissionens rekommendation .....	9
3.5	Branschorganisationernas riktlinjer.....	10
4	Särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol .....	10
4.1	De särskilda reglerna om marknadsföring av alkohol .....	10
4.2	Begreppet särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol .....	11
5	Krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel.....	12
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	15
7	Konsekvenser .....	15
7.1	Konsekvenser för den svenska spelmarknaden .....	15
7.2	Konsekvenser för enskilda .....	15
7.3	Konsekvenser för licenshavare och mediekanaler.....	16
7.4	Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt.....	16
8	Författningskommentar .....	17

# 1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 1 § och rubriken närmast före 15 kap. 1 § spellagen (2018:1138) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **15 kap.**

***Måttfull marknadsföring***

***Krav på särskild måttfullhet***

1 §

Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska måttfullhet iakt-  
tas.

Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska *särskild* måttfull-  
het iakttas.

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Den omreglerade spelmarknaden

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när den nya spellagen (2018:1138) trädde i kraft. Syftet med omregleringen var bl.a. att återta kontrollen över spelmarknaden, stärka kanaliseringen till lagligt spelande och skydda svenska konsumenter från olicensierat spel (se t.ex. prop. 2017/18:220 s. 1, 82, 86 och 211). Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem, där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. Regleringen är tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen).

Spelverksamhet ska enligt den nya regleringen vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och en licenshavare har en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande (se 3 kap. 1 § och 14 kap. 1 § spellagen).

### 2.2 Tidigare utredningar om marknadsföring av spel

Frågan om vilket krav som ska gälla vid marknadsföring av spel har berörts i flera utredningar. Lotteriutredningen bedömde i sitt slutbetänkande att det då gällande regelverket, trots att det då inte fanns bestämmelser i lag som särskilt tog sikte på spelreklam, var tillräckligt för att på ett övergripande plan kunna kontrollera att marknadsföringen av spel till sin utformning inte var aggressiv, vilseledande eller annars stridande mot god marknadsföringssed (SOU 2006:11 del 2 s. 346). Spelutredningen delade Lotteriutredningens bedömning att det då gällande regelverket var tillfredsställande för att på ett övergripande plan kunna kontrollera marknadsföring. Spelutredningen föreslog emellertid en grundregel om att måttfullhet skulle iaktas vid all marknadsföring av lotterier och att sådan marknadsföring inte skulle få rikta sig särskilt till barn eller ungdomar som inte fyllt 25 år. Det föreslogs vidare ett generellt förbud mot marknadsföring av spel med särskilt hög risk för utvecklande av spelberoende. Det senare förslaget omfattade interaktiva spel och spel på värdeautomater (SOU 2008:124 s. 353 och 357–360). Lotteriutredningens och Spelutredningens betänkanden remissbehandlades, men föranledde inte någon ny lagstiftning.

I promemorian Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen föreslogs särskilda regler för marknadsföring av spel. Ett av förslagen i promemorian var att särskild måttfullhet skulle iaktas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter (Ds 2015:46 s. 34–36). Regeringen bedömde dock att det inte fanns skäl att införa lika stränga regler för marknadsföring av spel som för alkohol och tobak. I stället föreslogs ett krav på att marknadsföring av lotterier skulle vara måttfull (prop. 2016/17:8 s. 29–34). De särskilda reg-

lerna för marknadsföring av lotterier infördes i den numera upphävda lotterilagen (1994:1000) och trädde i kraft den 1 januari 2017.

I samband med omregleringen av den svenska spelmarknaden föreslog Spellicensutredningen att vissa kriterier särskilt skulle beaktas vid bedömningen av måttfullhetskravet och att detta skulle framgå uttryckligen i lagtexten. Enligt utredningen skulle detta göra regelverket tydligare för de som har att tillämpa det (SOU 2017:30 del 1 s. 730–736). Regeringen valde dock att överföra måttfullhetskravet i lotterilagen oförändrat till den nya spellagen och framhöll i stället behovet av att innebörden av begreppet skulle utvecklas genom praxis (prop. 2017/18:220 s. 163 och 164).

## 2.3 Spelmarknadsutredningen

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. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/00300). De förslag som Spelmarknadsutredningen har lämnat bereds för tillfället inom Regeringskansliet.

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 innehåll i spelreklam. Utredningen anser det är mer angeläget att fler tillsynsärenden 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 är 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, däribland Bauer media AB, Schibsted Sverige AB och TU – medier i Sverige, delar däremot utredningens bedömning att kravet på måttfullhet inte bör ändras.

## 3 Marknadsföring av spel

### 3.1 Generella regler om marknadsföring

Generella bestämmelser om marknadsföring finns i marknadsföringslagen (2008:486). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004.

Enligt 1 § marknadsföringslagen har lagen till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och näringsidkarna. Med marknadsföring avses enligt 3 § reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkarens handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenterna eller näringsidkarna.

I 5 § finns ett allmänt krav på att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed. God marknadsföringssed definieras i 3 § som god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenterna och näringsidkarna vid marknadsföring av produkter. Vid bedömning av vad som utgör god affärssed kan bl.a. det utomrättsliga normsystemet som har utvecklats inom näringslivet, främst Internationella handelskammarens grundregler för reklam, men även andra uppförande- och branschregler beaktas. Begreppet innefattar förutom god affärssed och god yrkessed även andra vedertagna normer för marknadsföring, exempelvis speciallagstiftning, de normer som domstolarna har skapat genom sin praxis samt andra internationellt vedertagna normer inom ramen för lagens syfte. Även Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd kan beaktas vid bedömningen (prop. 2007/08:115 s. 69 och 70). Enligt 6 § är marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed enligt 5 § att anse som otillbörlig, om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. I 7–17 §§ finns särskilda bestämmelser som anger att marknadsföring inte heller får vara aggressiv eller vilseledande och tydliggör hur denna bedömning ska göras.

Enligt 10 § första stycket får en näringsidkare vid marknadsföringen inte använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet. Av tredje stycket framgår att en näringsidkare inte heller får utelämnat väsentlig information i marknadsföringen av sin egen eller någon annans näringsverksamhet. Med vilseledande utelämnande avses även sådana fall när den väsentliga informationen ges på ett oklart, obegripligt, tvetydigt eller annat olämpligt sätt.

Om marknadsföring är otillbörlig får näringsidkaren enligt 23 § förbjudas att fortsätta med marknadsföringen. En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna väsentlig information får vidare enligt 24 § åläggas att lämna sådan information. Ett förbud eller åläggande ska enligt

26 § förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt. Av 28 § följer att Konsumentombudsmannen i vissa fall får meddela föreläggande om sådana förbud och ålägganden. Enligt 47 § får vidare en talan om förbud eller åläggande väckas i domstol av Konsumentombudsmannen, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare.

### 3.2 Särskilda regler om marknadsföring av spel

I 15 kap. spellagen finns särskilda bestämmelser om marknadsföring av spel. Av 1 § framgår att måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år. Begreppen konsument och marknadsföring i spellagen har samma innebörd som i marknadsföringslagen (prop. 2016/17:8 s. 46). Enligt 2 § får marknadsföring inte heller riktas direkt till en spelare som har stängt av sig från spel. Om en spelare har sagt upp sitt spelkonto hos en licenshavare, får licenshavaren rikta marknadsföring direkt till spelaren endast om spelaren i samband med uppsägningen aktivt godkänt det. I 3 § anges vidare att kommersiella meddelanden om spel ska innehålla tydlig information om lägsta ålder för att få spela. På platser där spel bedrivs och i samband med kommersiella meddelanden om spel, med undantag för sådana meddelanden i radio, ska licenshavaren säkerställa att det också anges kontaktuppgifter till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem.

Enligt 15 kap. 4 § spellagen ska marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenter. Om information som anges i 15 kap. 3 § spellagen inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

När en licenshavare ingår avtal om sponsring ska den, enligt 15 kap. 5 § spellagen, säkerställa att dess logotyper samt namn på spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på produkter som är avsedda att användas av personer under 18 år. Enligt 6 § får reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens enligt spellagen inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

Ansvar för marknadsföringen av spel ligger på licenshavarna. Svensk marknadsföringsrätt bygger enligt förarbetena på effektlansprincipen, dvs. att reglerna är tillämpliga på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden även om marknadsföringen härrör från utlandet. Licenshavarnas ansvar att följa svensk marknadsföringsrätt gäller enligt denna princip oavsett om andra regler gäller för marknadsföring i det land från vilket t.ex. tv-reklam sänds. Om licenshavaren inte följer marknadsföringsreglerna har spelmyndigheten möjlighet att väga in detta vid exempelvis prövningen av en förnyad licens (prop. 2017/18:220 s. 163, jfr dock Patent- och marknadsöverdomstolens dom i mål nr PMT 12229-19).



### 3.3 Det nuvarande kravet på måttfull marknadsföring av spel

För att möjliggöra en fortsatt utveckling av vad som avses med måttfull marknadsföring, både nationellt och på internationell nivå, har det inte ansetts lämpligt att fastslå de närmare kriterierna i lag, utan innebörden ska i stället utvecklas genom praxis (prop. 2017/18:220 s. 163 och 164). För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull måste en helhetsbedömning göras. Avgörande för bedömningen bör vara hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. En utgångspunkt bör vara att bild och text ska ge en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen. Kommersiella budskap bör begränsas till relevanta fakta rörande lotteriet, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Marknadsföringen bör inte framställa spel som något socialt attraktivt eller antyda att spel bidrar till social framgång. Inte heller bör det finnas antydningar om att spel kan vara ett alternativ till arbete, en lösning på finansiella problem eller en form av finansiell investering. Vidare ska budskapens utformning, samt deras färg, bild, typografi, layout etc., bedömas utifrån kravet på måttfullhet. Det innebär att varken direktmarknadsföring eller utomhusreklam, som sådan, är oförenlig med kravet på måttfullhet, utan får bedömas utifrån en helhetsbedömning. För att uppfylla kravet på måttfullhet bör marknadsföringen inte heller vara påträngande (prop. 2016/17:8 s. 46).

Vägledning för bedömningen av vad som kan anses strida mot kravet på måttfull marknadsföring finns bl.a. i Konsumentverkets praxis och allmänna råd, i Europeiska kommissionens rekommendation 2014/478/EU av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelare onlinespel om pengar samt i branschorganisationernas riktlinjer för marknadsföring. Som ett exempel på vad som kan anses strida mot måttfullhetskravet har i förarbetena angetts marknadsföring som förmedlar bilden av att spel är riskfritt eller liknande om så inte är fallet. Det får också anses strida mot kravet på måttfull marknadsföring att exempelvis ange att ett erbjudande är gratis, om det krävs att spelaren själv måste satsa pengar eller göra någon annan motprestation, som t.ex. att lämna person- eller kontaktuppgifter, för att kunna ta del av det (prop. 2017/18:220 s. 164 och 328).

### 3.4 Europeiska kommissionens rekommendation

Europeiska kommissionen har tagit fram en rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel (kommissionens rekommendation 2014/478/EU). Syftet med rekommendationen är 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 (se även prop. 2017/18:220 s. 164).

### 3.5 Branschorganisationernas riktlinjer

Spelbranschens riksorganisation och Branschföreningen för onlinespel har tillsammans tagit fram riktlinjer för marknadsföring av spel – Svenska spelbranschens riktlinjer för marknadsföring. Riktlinjerna utgör ett komplement till och en tolkning av gällande lagstiftning om marknadsföring och ska följas av samtliga spelbolag som är medlemmar i branschorganisationerna eller i övrigt har erhållit licens för bedrivande av spel. Syftet med riktlinjerna är att beskriva vad som utgör en miniminivå för god marknadsföringssed i spelbranschen. Riktlinjerna innehåller vissa förtydliganden av hur spelbolagen ska agera för att efterleva kravet på måttfull marknadsföring av spel till konsumenter. I riktlinjerna anges bl.a. att marknadsföringen inte får vara vilseledande eller påträngande. Det framgår vidare att sponsring ska ske på ett transparent sätt så att konsumenten tydligt kan identifiera ett spelbolag som sponsor.

## 4 Särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol

### 4.1 De särskilda reglerna om marknadsföring av alkohol

I 7 kap. alkohollagen (2010:1622) finns särskilda regler om marknadsföring. Av 1 § framgår att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter. Reklam eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Marknadsföring får inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Enligt 3 § får kommersiella annonser inte användas i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter. En leverantör av en videodelningsplattform får inte tillhandahålla sådana kommersiella annonser som avses före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter får enligt 7 kap. 4 § alkohollagen inte kommersiella annonser användas i periodiska skrifter eller andra skrifter

på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsstället för sådana drycker. Fram till 2003 rådde även ett annonseringsförbud i tryckta skrifter för vin och starköl. Lagen ändrades dock efter att Marknadsdomstolen i det s.k. Gourmetmålet (MD 2003:5) gjort bedömningen att det generella annonseringsförbudet inte var förenligt med EU-rätten.

Alkohollagen innehåller även bestämmelser som detaljstyr den närmare utformningen av annonser av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka informationstexter som ska återges och hur dessa ska utformas. Sådana föreskrifter finns i 13 och 14 §§ alkoholförordningen (2010:1636).

## 4.2 Begreppet särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol

Begreppet särskild måttfullhet definieras inte i alkohollagen på annat sätt än att marknadsföringen inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Bestämmelsen infördes ursprungligen i 2 § lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, den s.k. alkoholreklamlagen, och överfördes sedan utan några ändringar i sak till 4 kap. 8 § alkohollagen (1994:1738). Från och med den 1 januari 2011 har bestämmelsen med vissa redaktionella ändringar överförts till den nu gällande alkohollagen. Det finns inga uttalanden i förarbetena som tyder på att begreppet särskild måttfullhet, genom de olika lagändringarna, skulle ha fått en annan innebörd än den som avsågs vid det ursprungliga införandet i lag. Med hänvisning till folkhälsoskäl har det understrukits att utrymmet för marknadsföring av alkohol är mycket begränsat (prop. 1998/99:134 s. 117, 174 och 175, prop. 2002/03:87 s. 12–14 och prop. 2003/04:161 s. 23–27).

Syftet bakom införandet av kravet på särskild måttfullhet var 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 dessa varor. Även om konsumenter måste få tillgång till relevant produktinformation, har det ansetts att det bör krävas en stark begränsning och en stark återhållsamhet av näringsidkare både när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll samt när det gäller marknadsföringsmetoder. Kravet på särskild måttfullhet gäller val av reklammedel (reklambärare), reklamens innehåll och utformning samt särskilda marknadsföringsmetoder. Också budskapets utförlighet, typografi och layout ska bedömas i ljuset av kravet på särskild måttfullhet (prop. 1977/78:178 s. 24, 28, 29 och 48–50). Uppsökande eller påträngande marknadsföring får inte förekomma. Marknadsföring av alkohol i text ska vidare presenteras sakligt och undvika att spela på känslor eller stämningar (prop. 1994/95:89 s. 43 och prop. 2009/10:125 s. 90).

I förarbetena har uttalats att direktmarknadsföring och utomhusreklam är exempel på marknadsföring som inte är förenlig med kravet på särskild måttfullhet (prop. 1998/99:134 s. 117). I rättspraxis har dock andra be-

dömningar gjorts och även direktmarknadsföring har ansetts vara förenligt med kravet på särskild måttfullhet (se t.ex. Marknadsdomstolens avgörande MD 2015:7).

Konsumentverket har utfärdat allmänna råd om marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter (KOVFS 2016:1). Råden syftar till att precisera innebörden av begreppet särskild måttfullhet i alkohollagen och att främja en enhetlig rättstillämpning av reglerna för marknadsföring av alkoholdryck. I råden samlas rättskällor som lagtext, domstolspraxis, förarbetsuttalanden och i viss mån myndighetens egen tolkning av lagstiftningen.

## 5 Krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel

<b>Förslag:</b> Särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter.
---

### Skälen för förslaget

*Ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel bör införas*

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 bidrar även till hälsomässiga ojämlikheter på samhällsnivå (prop. 2016/17:8 s. 30). Ekonomiska svårigheter är ett stort problem när det gäller spelberoende och överdrivet spelande (Konsumentverkets rapport 2021:1, Konsument på kredit – En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldssättning, s. 35 och 36). 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.

Regeringen har nu även 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 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 liknar således konsekvenserna för personer med alkoholproblem (prop. 2020/21:132 s. 14 och 15).

I tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen konstaterar regeringen att vissa studier pekar på att personer med spelproblem är de som påverkas mest av spelreklam. Spelreklam kan också ha en stark påverkan på barn och ungdomar. I direktiven ifrågasätts vidare om delar av marknadsföringen i dag är förenliga med det mål som uppställts för spelpolitiken om att

de negativa konsekvenserna av spelande ska minskas (dir. 2019:18). Flera remissinstanser som arbetar med frågor om bl.a. folkhälsa och konsumentskydd har ifrågasatt Spelmarknadsutredningens bedömning att det inte bör införas ett krav på särskild måttfullhet (se avsnitt 2.3). Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen anser att samma krav som gäller vid marknadsföring av alkohol bör gälla även vid marknadsföring av spel. Enligt Konsumentverket talar de problem som spel om pengar förorsakar konsumenterna för att skärpa kravet från måttfullhet till särskild måttfullhet. Även Spelinspektionen anser att kravet på marknadsföring av spel bör ändras till särskild måttfullhet och att det bör gälla alla spelformer.

Ett syfte med spelregleringen är att motverka spelproblem. På senare år har riskerna med spel uppmärksammats i allt större omfattning och spelberoende ses som ett folkhälsoproblem i Sverige. Som framgår ovan kan spelproblem få allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser för den som drabbas. Spelberoende innebär svårigheter för en person att kontrollera hur mycket tid och pengar som läggs på spel om pengar (prop. 2020/21:132 s. 14). Spelmarknaden är omfattande och konsumenterna möts dagligen av spelmarknadsföring. Konsumentverket har i en granskning av marknadsföringen på spelområdet bl.a. 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.

Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser spel om pengar kan få för den enskilde och svårigheterna för den som har spelproblem att kontrollera sitt spelande bör marknadsföring av spel, i likhet med marknadsföring av alkohol, vara särskilt måttfull. Ett sådant krav bedöms innebära ett högre konsumentskydd. Kravet på särskild måttfullhet bör gälla all reklam, även marknadsföring som bedrivs på försäljningsstället, och alla former av spel. Mot denna bakgrund föreslås att det införs ett krav på att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenterna.

#### *Kravet på särskild måttfullhet är förenligt med både yttrandefriheten och unionsrätten*

Yttrandefriheten enligt regeringsformen får begränsas genom lag vad gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet (2 kap. 20 och 23 §§). En sådan 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. Begränsningen får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §). Även enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag i Sverige, finns en rätt till yttrandefrihet (artikel 10). Enligt konventionen får yttrandefriheten underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokra-

tiskt 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).

Det föreslagna kravet på särskild måttfullhet är en inskränkning i yttrandefriheten som syftar till att motverka spelproblem och därigenom skydda folkhälsan. Det är fråga om en begränsning som motiveras av ett ändamål som framstår som angeläget för det allmänna. Enskilda näringsidkares intresse att göra reklam för sina spelprodukter kan – vid en intresseavvägning – inte anses väga lika tungt med hänsyn till marknadsföringens skadeverkningar. Inskränkningen går inte heller längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och bedöms även i övrigt vara en godtagbar inskränkning i den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Av samma skäl bedöms kravet också vara en godtagbar inskränkning enligt bestämmelsen om yttrandefrihet i Europakonventionen.

Tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Yttrandefrihetsgrundlagarna har därutöver även till syfte att säkerställa ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL). Av det sätt på vilket lagarnas ändamål angivits har ansetts följa att det är möjligt att genom vanlig lag i viss mån reglera den kommersiella reklamen, eftersom det kan göras utan att syftet att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning träds för när. Detta innebär att utpräglat kommersiell reklam inte skyddas av yttrandefrihetsgrundlagarna. Reklam som har ett kommersiellt syfte, och avser rent kommersiella förhållanden, kan därför regleras i vanlig lag. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall om en marknadsföringsåtgärd omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarnas skyddsområde. Det är en självklar konsekvens av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen att bestämmelser i lag inte får tillämpas i den mån de strider mot grundlagarna (se t.ex. Ds 2015:46 s. 40 och SOU 2020:77 s. 190 och 191).

Ett krav på särskild måttfullhet utgör även en inskränkning av den fria rörligheten för varor enligt fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (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 (jfr t.ex. Patent- och marknadsöverdomstolens avgörande PMT 12229-19). Den föreslagna åtgärden gör ingen åtskillnad på om det är fråga om en svensk eller utländsk aktör och den är därmed icke-diskriminerande. Syftet med åtgärden är vidare att skydda folkhälsan mot skadeverkningar av spel. Åtgärden kan alltså 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.

## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Ändringen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

**Bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

**Skälen för förslaget:** 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.

## 7 Konsekvenser

### 7.1 Konsekvenser för den svenska spelmarknaden

Den föreslagna bestämmelsen om särskild måttfullhet syftar till att stärka konsumentskyddet på spelområdet genom att ställa högre krav på ansvarsfull och försiktig utformning av marknadsföring av spel. Förslaget får framför allt konsekvenser för konsumenterna, licenshavarna och tillsynsmyndigheterna.

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 konsumenterna 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 kundkänedom 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.

### 7.2 Konsekvenser för enskilda

Det högre kravet på hur marknadsföringen av spel får utformas syftar till att förhindra att personer med spelproblem eller personer som ligger i riskzonen för problemspelande lockas att spela. Förslaget förväntas öka konsumentskyddet, eftersom marknadsföringen blir mer återhållsam och balanserad. Förslaget bedöms sammantaget minska risken för att spelproblem uppstår.

### 7.3 Konsekvenser för licenshavare och mediekanaler

Förslaget bedöms främst få konsekvenser för licenshavarna. Det finns i dagsläget 70 spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel och vad-hållning. 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 komma att påverka förhållandet mellan aktörer på den konkurrensutsatta delen av den svenska spelmarknaden.

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.

### 7.4 Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt

Konsumentverket har det primära tillsynsansvaret över marknadsföringen av spel. Förslaget om att det nuvarande måttfullhetskravet ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet innebär att det kommer att ställas högre krav på hur marknadsföringen får utformas. Eftersom Konsumentverket redan bedriver tillsyn över efterlevnaden av kravet på måttfullhet bedöms förslaget endast få begränsade konsekvenser för myndigheten. När det gäller den närmare betydelsen av begreppet särskild måttfullhet kan myndigheten även hämta viss ledning från alkohollagstiftningen och praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker. Det nya kravet kan i ett inledande skede medföra att antalet tillsynsbeslut ökar något. Eventuellt ökade kostnader bedöms dock rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Förslaget bedöms kunna få viss betydelse för domstolarnas arbetsbelastning. I ett inledande skede skulle antalet mål kunna öka. Det är dock svårt att se att det skulle röra sig om särskilt många mål. Arbetsbelastningen i stort hos domstolarna bör således inte påverkas mer än marginellt. Även om förändringen inledningsvis skulle kunna tänkas innebära en något högre arbetsbelastning samt ökade kostnader bedöms kostnaderna inte bli större än att de kan hanteras inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Övriga förvaltningsmyndigheter och det allmänna i övrigt bedöms inte påverkas av förslaget i promemorian.



## 8 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

#### 15 kap.

##### *Krav på särskild måttfullhet*

1 § Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska *särskild* måttfullhet iakttas.  
Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år.

Paragrafen anger att marknadsföring av spel till konsumenter ska vara särskilt måttfull och att den inte får rikta sig särskilt till personer under 18 år.

Ändringen i *första stycket* innebär att det tidigare kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter ändras till ett krav på särskild måttfullhet.

Kravet på särskild måttfullhet ställer högre krav på ansvarsfull och försiktig utformning av marknadsföring av spel än det tidigare kravet på måttfullhet. Genom det högre kravet förtydligas att marknadsföringen inte får vara uppsökande, påträngande eller på annat sätt olämplig. Marknadsföringen bör inte medverka till att öka spelandet och inte heller bidra till en positiv inställning till spel om pengar. Marknadsföringen får inte heller ha till syfte att locka personer med spelproblem eller sårbara grupper som riskerar att utveckla ett spelberoende till spel om pengar.

För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är särskilt måttfull måste en helhetsbedömning göras. Bedömningen av vad som kan anses strida mot kravet på särskilt måttfull marknadsföring är ytterst en fråga för rätts-tillämpningen att besvara. Avgörande för bedömningen är hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. Kommer-siella budskap bör begränsas till relevanta fakta rörande spelet, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Marknadsföring av spel bör även undvika att anspela på känslor eller stämningar. Kravet på särskild måttfullhet innebär inte att vissa typer av marknadsföring, som direktreklam eller utomhusreklam, per automatik strider mot lagen. En bedömning måste alltid göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Vid prövningen av utomhusreklam bör särskild hänsyn tas till var reklamen är placerad och hur den är utformad (jfr prop. 2016/17:8 s. 31–33). Ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel innebär inte heller nödvändigtvis att det är förbjudet att marknadsföra bonusar, jackpottar och gratisspel. Däremot måste en större återhållsamhet krävas för sådan marknadsföring.

När det gäller den närmare betydelsen av begreppet särskild måttfullhet kan viss ledning hämtas från alkohollagstiftningen och praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker (se SOU 2020:77 s. 179, se även t.ex. prop. 1977/78:178 s. 24, 28, 29 och 48–50 samt prop. 1998/99:134 s. 117). Även fortsättningsvis kan vägledning också hämtas från bl.a. Europeiska kommissionens rekommendation 2014/478/EU om konsumentskydd i samband med onlinespel samt branschorganisationernas riktlinjer för marknadsföring (jfr prop. 2017/18:220 s. 164 och 328). Kravet på särskild

måttfullhet ställer däremot mer långtgående krav än vad t.ex. kommissionens rekommendation gör.

Övervägandena finns i avsnitt 5.