



Folkhälsomyndigheten

2014-09-12

dnr 4595/2014-1.1.3

Finansdepartementet
Enheten för myndighetsstyrning, statistik och
spelreglering
Carin Kappe
103 33 STOCKHOLM

Remissyttrande över AB Svenska Spels ansökan om tillstånd att anordna och förmedla kasinospel över internet) enligt 45§ lotterilagen (Fi2014/2407)

Folkhälsomyndigheten har av Finansdepartementet beretts möjlighet att inkomma med yttrande över rubricerad ansökan. Riksdagen har genom proposition 2002/03:35 *Mål för folkhälsan* och proposition 2007/08:110 *En förnyad folkhälsopolitik* fattat beslut om 11 målområden för folkhälsan. Detta ärende anknyter till målområde 11 *Tobak, alkohol, narkotika, dopning och spel*. Folkhälsomyndigheten yttrar sig utifrån förslagets eventuella påverkan på målet att motverka skadeverkningar av överdrivet spelande.

Folkhälsomyndigheten avstyrker att AB Svenska spel beviljas tillstånd att anordna och förmedla kasinospel över internet. I remissvaret används både begreppet kasinospel över internet samt synonymen nätkasino.

Sammanfattning

Folkhälsomyndigheten anser att beviljande av tillstånd till nätkasino innebär risk för negativ påverkan av utvecklingen av spelproblem. Kasinospel på internet är i sig inte vanligt förekommande, trots den marknadsföring som görs. Spelformen är dock starkt kopplad till spelproblem. Möjligheterna till kanalisering bedöms för närvarande som mycket osäkra bl a eftersom det saknas sanktionsmöjligheter gentemot oreglerade spelbolag. Tillstånd till nya produkter hos reglerade bolag kan i en sådan situation riskera att öka totalkonsumtionen av spel. Folkhälsomyndigheten anser därför att försiktighetsprincipen bör tillämpas i väntan på beredningen av en ny svensk spelreglering. Folkhälsomyndigheten förespråkar en enhetlig reglering som omfattar hela spelmarknaden.

I en situation med förändrade förutsättningar vad gäller spelmarknadens reglering anser Folkhälsomyndigheten att det kan finnas anledning att ta ny ställning i frågan.

Få personer spelar kasinospel över internet

AB Svenska Spel anför att en ökande andel av spelandet sker på internet samt att efterfrågan ökar mest inom de spelformer som innebär en hög risk för spelproblem. Enligt Folkhälsomyndighetens nationella studie om spel om pengar och hälsa, Swedish longitudinal gambling study (Swelogs) 2012 uppger 14 procent av den vuxna befolkningen i Sverige att de spelat på internet vid något tillfälle de senaste tolv månaderna. Detta kan jämföras med att cirka 70 procent av befolkningen uppger att de spelat någon form av spel om pengar de senaste tolv månaderna. AB Svenska Spel uppger i sin ansökan att de oreglerade aktörernas andel uppskattas till 15 procent år 2013. Dessa marknadsandelar omfattar dock främst sportspel och poker på oreglerade spelbolag, inte på kasinospel över internet. Det finns en ökande trend av oreglerat spelande, men omfattningen är ännu relativt liten, i synnerhet när det gäller nätkasino. Mindre än 0,8 procent av den vuxna befolkningen i Sverige har spelat på kasinospel över internet vid den senaste av Swelogs tre mätningar. Denna mätning gjordes 2012 och innebär att cirka 56 000 personer uppger att de spelat nätkasino (kasinospel eller spelautomater över internet) någon gång under det senaste året. Vi såg en mindre ökning mellan åren 2008/09 till 2009/10, men ingen mellan 2009/10 och 2012.

En närliggande studie som gjorts på området är en norsk undersökning där man analyserat ungdomars spelande på individuell nivå och på gruppnivå. Forskarna kom fram till att det fanns ett samband mellan totalkonsumtionen av spel om pengar och förekomsten av spelproblem¹.

Nätkasino har hög andel problemspelare

Även om det är relativt få personer i Sverige som spelar kasinospel över internet är en relativt hög andel av dessa problemspelare. AB Svenska Spel redogör för problemspel i förhållande till nätkasino och uppger att 20 procent av nätkasinospelarna har problem med spel om pengar enligt sina egna undersökningar. Siffran ligger i paritet med data från Swelogs, som visar att det är mellan 24-29 procent av nätkasinospelarna som är problemspelare (24 procent år 2013 och 29 procent år 2009/2010)².

Även samtalen till Stödlinjen visar på kopplingen mellan kasinospel på internet och spelproblem då 18 procent av de inkommande samtalen rörde kasinospel på internet som huvudsakligt problemspel både år 2012 och 2013 vilket gör det till ett av de mest problematiska spelen tillsammans med nätpoker och spelautomater³.

¹ Hansen, M & Rossow, I *Adolescent Gambling and Problem Gambling: Does the Total Consumption Model Apply?* J Gambl Stud (2008) 24:135–149

² Om kasinospel på internet delas upp i kategorierna ”spelmaskiner på internet” respektive ”övrigt kasinospel på internet” ligger siffrorna på 29 procent för spelautomater på internet och 24 procent för övriga kasinospel på internet.

³ Folkhälsomyndigheten (2014) *Stödlinjens årsrapport 2013*.

<http://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/projektwebbar/spelprevention/publikationer/Stodlinjen-2013.pdf>

Möjlighet till kanalisering

AB Svenska Spels argument för att få bedriva kasinospel över internet är att det finns ett ökande intresse för spelformen hos svenska konsumenter samt att oreglerade aktörer bedriver kasino över internet på ett mindre ansvarsfullt sätt än AB Svenska Spel skulle göra. Om tillståndet skulle beviljas, räknar man med en kanalisering från oreglerade aktörer till AB Svenska Spel, vilket också ligger i linje med bolagets uppdrag från regeringen. Detta skulle enligt Svenska Spel kunna minska andelen problemspelare i Sverige.

Till stöd bifogas en opublicerad artikel som Svenska Spel beställt av den brittiske forskaren Mark Griffiths⁴. Han argumenterar för att AB Svenska Spel är ett spelbolag som är världsledande på spelansvar och att kanalisering från oreglerade spelbolag till AB Svenska Spel vore önskvärt. Han menar vidare att nätkasino-tillstånd för AB Svenska Spel troligen skulle leda till ett ökat samlat spelande på kasinospel över internet, men att andelen med spelproblem totalt sett skulle kunna minska. Artikeln bortser från avsaknaden av evidens för effektivitet när det gäller kanalisering och de spelansvarsåtgärder som bedrivs. Artikeln problematiserar inte heller förekomsten och tillgängligheten av oreglerade spelsidor för kasinospel med avsaknad av spelansvar.

Folkhälsomyndigheten menar att det är möjligt att personer som spelar eller börjar spela på oreglerade kasinosidor på internet redan har ett destruktivt spelande. Följande siffror ska tolkas med försiktighet då underlaget är relativt litet, men 13 procent av nätkasinospelarna 2012 var problemspelare redan 2009/10 enligt Swelogs. Fyrtio procent av nätkasinospelarna 2012 spelade redan 2009/10 och 40 procent spelade på oreglerade sidor (inte nödvändigtvis kasinospel), 13 procent på reglerade. Detta ger anledning att tro att en framkomligare väg att stävja spelproblem för gruppen nätkasinospelare är att inrikta sig på stödjande insatser och förebyggande för spelare, snarare än att öka tillgängligheten vilket riskerar att få in nya spelare i en riskabel spelform.

Kasinospel på internet är alltså i sig inte vanligt förekommande, trots den marknadsföring som görs. Spelformen är dock starkt kopplad till spelproblem. Det är alltså en ganska liten, men mycket utsatt grupp som spelar på kasinospel på internet hos oreglerade aktörer. Det är möjligt att denna grupp aktivt söker sig till mer riskabla spelformer och avsaknaden av spelansvarsåtgärder (som hög återbetalningsgrad mm). Folkhälsomyndigheten ställer sig tveksam till om denna grupp nås genom kanalisering.

⁴ Griffiths (2014) *Should Svenska Spel open an online casino? A critical look from a social responsibility perspective*. Unpublished report for Svenska Spel.

AB Svenska Spel menar att om bolaget beviljas tillstånd att bedriva kasinoverksamhet på Internet skulle spelare välja det reglerade internetkasinot framför de oreglerade vilket i sin tur skulle leda till minskade spelproblem. Folkhälsomyndigheten konstaterar att det redan finns reglerade alternativ på sportspel och poker, vilket inte tycks kanalisera spelandet utan snarare lockar nya spelare och fungerar som en språngbräda till oreglerade sidor. Varken nätpokerutredningen (SOU 2008:36) eller Swelogs har funnit att kanaliseringsgraden är högre från oreglerade till reglerade sidor än från reglerade till oreglerade. Tvärtom kan reglerade sidor snarare fungera som ”språngbräda” till oreglerade sidor.

Folkhälsomyndigheten är negativ till att tillåta nya riskfyllda spelformer i kanaliseringssyfte vilket uttryckts i tidigare remissyttranden, då gällande Internetpoker, (Fi 2005/1316). Myndigheten har samma inställning till kasino- och automatspel på internet, vilket framkommit vid tidigare ansökningar från AB Svenska Spel att anordna kasinospel över internet, senast 2013 (Dnr VERK 2013/361).

Reglering av hela spelmarknaden behövs

Folkhälsomyndigheten ser att spelande på oreglerade sidor kan fungera som ett hinder i det förebyggande arbetet med att minska spelproblem och skador av överdrivet spelande i Sverige. Tidigare har dåvarande Statens folkhälsoinstitut i ett remissvar kring EU:s grönbok om onlinespel lyft att spelande på oreglerade sidor tycks öka andelen problemspelare bland de som börjat spela på oreglerade sidor med 4-6 procentenheter över ett år. Bland dem som inte längre spelar på oreglerade sidor halveras andelen problemspelare⁵. Siffrorna är dock små och svåra att jämföra då de oreglerade just erbjuder riskabla spelformer som inte tillhandahålls på de reglerade sidorna. Riskerna finns dock att om de reglerade bolagen öppnar för ett mer riskabelt spelande kan detta göra att sambanden med minskade problem på reglerade sidor försvinner.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Carlson. I den slutliga beredningen av ärendet har avdelningschefen Anna Bessö deltagit. Enhetschefen Marie Risbeck har varit föredragande.

Enligt Folkhälsomyndighetens beslut

Marie Risbeck

⁵ Remiss Fi2011/1666 om EU-kommissionens Grönbok om onlinespel på den inre marknaden (SEK 2011/321 slutlig).