



Spel i en föränderlig värld

Slutbetänkande av Lotteriutredningen

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:11





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006



ISBN 91-38-22519-0
ISSN 0375-250X





Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

- 
- 
1. Skola & Samhälle. U.
 2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
 3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
 4. Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
 5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
 6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
 7. Studieavgifter i högskolan. U.
 8. Mångfald och räckvidd. U.
 9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
 10. Ett förnyat programkontor. U.
 11. Spel i en föränderlig värld. Fi.



Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Omprövning av medborgarskap. [2]

Utrikesdepartementet

Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till
EG-direktiv 2004/83/EG angående
flyktingar och andra skyddsbehövande.
[6]

Finansdepartementet


Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]
Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisationsutredningen
för regional tillväxt. [4]
Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen
för regional tillväxt. [5]



Till statsrådet Sven-Erik Österberg

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 19 maj 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet (dir. 2004:76).

Statsrådet Bosse Ringholm förordnade samma dag f.d. kammarrättspresidenten Jan Francke som särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 5 juli 2004 nuvarande kanslirådet Maria Wennerberg Sedigh, rättssakkunnige (utnämnde rådmannen) Jörgen van der Stad, ämnesrådet Monica Falck, rättssakkunniga Kerstin Norman, planeringsledaren Leif Hansson (entledigad fr.o.m. den 1 juli 2005) och chefsjuristen Jan Nyrén (entledigad fr.o.m. den 1 augusti 2005), fr.o.m. den 9 september 2004 departementssekreteraren Brita Löfgren Lewin (entledigad fr.o.m. den 1 september 2005), fr.o.m. den 25 februari 2005 departementssekreteraren Bo G. Pettersson, fr.o.m. den 1 juni 2005 enhetschefen Gunilla Paulsson Lindberg samt fr.o.m. den 1 september 2005 kammarrättsassessorerna Linda Haggren.

Som sekreterare i utredningen förordnades hovrättsassessorerna Göran Nilsson fr.o.m. den 5 juli 2004 och Åse Sundström fr.o.m. den 1 januari 2005.

Utredningen har antagit namnet Lotteriutredningen.

Från Finansdepartementet har följande ärenden överlämnats till utredningen för fortsatt behandling.

- Skrivelse från AB Trav & Galopp m.fl. angående höjd vinståterbetalning samt begränsning av betalningsströmmarna till utländska spelbolag (Fi 2003/5788).
- Skrivelse från IOGT-NTO:s Juniorförbund m.fl. angående kopplingen mellan vissa spelformer och bidragen till ungdomsverksamhet (Fi 2003/4385).
- Skrivelser från Svenska Travsportens Centralförbund och AB Trav & Galopp angående sänkning av lotteriskatten samt

höjning av vinståterbetalningen (Fi2004/3138, Fi2003/3792, Fi2004/1641 och Fi2005/4162).

- Promemoria angående beskattning av vinst i utländska lotterier (Fi2004/2095).

Ärendena får anses behandlade genom detta betänkande.

Utredningen har i mars 2005 överlämnat delbetänkandet *Vinstandelar* (SOU 2005:21).

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas till regeringen senast den 15 december 2005. Redan vid utredningens tillkomst framstod den utmäta tiden som alltför kort och utvecklingen under det gångna året har gått i ett accelererande tempo såväl marknadsmässigt som när det gäller EG-rättens krav. Förhållanden som gällde sommaren 2004 när utredningen kom till har förändrats i åtskilliga hänseenden. I skrivelse till regeringen den 23 september 2005 begärde utredningen förlängd tid för uppdragets slutförande till den 30 april 2006 mot bakgrund av att ett inte obetydligt antal frågor återstod att behandla. Genom beslut den 24 november 2005 avslog regeringen framställningen. Utredningen har därför inte kunnat fullgöra uppdraget enligt direktiven och göra en fullständig översyn och anpassning av lagstiftningen med hänsyn tagen till den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen samt till utvecklingen av EG-rätten. Detta slutbetänkande måste ses mot denna bakgrund. Utredningen presenterar således inte några fullständiga lagförslag, t.ex. inte något förslag till ny lotterilag. Av de punkter som direktiven nämner är det bl.a. frågan om gränsdragningen mellan marknadsföringsåtgärder och kedjebrevsspel samt reglerna om ålderskontroll vid spel, särskilt på automater, som utredningen inte behandlat. Därutöver finns åtskilliga ytterligare frågor som bör omfattas av en lagöversyn och som inte kunnat behandlas i detta betänkande. Dessa frågor redovisas särskilt i avsnitt 13.7.

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Jönköping i januari 2006

Jan Francke

/ Göran Nilsson

/ Åse Sundström

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	25
Författningsförslag	35
1. Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	35
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.	43
3. Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	44
1 Lotteriutredningen	45
1.1 Bakgrunden till utredningsuppdraget	45
1.2 Uppdraget	46
1.3 Utredningsarbetet	46
1.4 Delbetänkande	48
1.5 Slutbetänkandet	48
2 Lotterilagstiftningen	49
2.1 Översikt	49
2.2 De senaste årens lagändringar	50
3 Den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen på spel- och lotterimarknaden	53
3.1 Allmänt	53

3.2	Spel och spelformer.....	56
3.2.1	Turspel.....	56
3.2.2	Vadhållning och sportspel.....	56
3.2.3	Automatspel.....	57
3.2.4	Kasinospel.....	57
3.2.5	Andra spelformer.....	58
3.2.6	EMV-spel.....	59
3.3	De svenska anordnarna av spel och lotterier.....	61
3.3.1	Svenska Spel.....	61
3.3.2	ATG.....	65
3.3.3	Folkrörelserna.....	66
3.3.4	Kommersiella aktörer.....	70
3.4	Den internationella spelmarknaden.....	70
3.4.1	Allmänna anmärkningar.....	70
3.4.2	Spel över Internet.....	71
3.4.3	Spelmarknaden på Internet.....	73
3.4.4	Spel över Internet i Sverige.....	76
3.5	Närmare om Internet etc.....	78
3.5.1	Internet.....	78
3.5.2	Mobiltelefoni och interaktiv TV.....	79
3.6	Svenska spelmarknadens utveckling.....	79
3.6.1	Den reglerade marknadens utveckling.....	79
3.6.2	Förhållandet till den internationella spelmarknaden.....	82
3.6.3	Illegalt spel.....	84
3.6.4	Framtiden.....	84
4	Spelproblem.....	87
4.1	Hur definieras spelberoende?.....	87
4.2	Forskning kring omfattningen av spelproblem.....	89
4.3	Omfattningen av spelproblem.....	90
4.3.1	Sverige.....	90
4.3.2	Internationellt, särskilt Norden.....	92
4.4	Spelandet i Sverige.....	94
4.4.1	Spel och kön.....	95
4.4.2	Invandrare och spel.....	95

4.4.3	Vad kännetecknar personer med spelproblem?	95
4.5	Ungdomar och spel.....	97
4.6	Risikfaktorer för utvecklande av spelberoende.....	99
4.7	Särskilt om spelautomater och Internetspel.....	100
4.7.1	Spelautomater	100
4.7.2	Internetspel.....	100
4.8	Åtgärder mot spelproblem	101
4.8.1	Spelansvar	101
4.8.2	Lotteriinspektionen.....	102
4.8.3	Statens folkhälsoinstitut.....	102
4.8.4	Anordnarna	103
4.8.5	Spelberoendes Riksförbund	104
4.8.6	Spelinstitutet	104
4.9	Behandling av spelproblem.....	105
4.9.1	Sverige	105
4.9.2	Övriga Norden.....	107
4.10	Finansiering av åtgärder mot spelproblem	107
4.11	Sammanfattning	109
5	Lagstiftningens syften.....	111
5.1	Utgångspunkter	111
5.2	Allmänt om syften och ändamål	112
5.3	Tidigare lagstiftningsärenden	113
5.3.1	Före 1982.....	113
5.3.2	1982 års lotterilag.....	115
5.3.3	1994 års lotterilag.....	117
5.4	Närmare om syftena i lotterilagen	124
5.4.1	Motverka brott.....	124
5.4.2	Motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar	125
5.4.3	Konsumentskydd.....	126
5.4.4	Styrning av överskottet	127
5.5	Överväganden	129

5.5.1	Utredningens uppdrag.....	129
5.5.2	Vilka intressen bör ligga till grund för en framtida lotterilagstiftning?	131
5.5.3	Funktioner som en reglering skall fylla	134
5.5.4	Sammanfattning	136
6	EG-rätten	139
6.1	Inledning.....	139
6.1.1	Europeiska unionen och EG-rätten	139
6.1.2	Särskilt om spel och lotterier.....	141
6.2	EG-fördraget och sekundärrätten	142
6.2.1	Allmänt	142
6.2.2	Fri rörlighet för varor	144
6.2.3	Etableringsrätt	145
6.2.4	Fri rörlighet för tjänster	146
6.2.5	Konkurrensreglerna	147
6.2.6	Sekundärrätt	148
6.2.7	Pågående arbeten inom Europeiska unionen	149
6.3	Spel och lotterier i EG-rätten	151
6.3.1	Behandlingen av spel och lotterier i EG-rätten.....	151
6.3.2	EG-domstolens praxis	152
6.3.3	Nationell praxis	166
6.3.4	Överträdelseärenden.....	175
6.4	Utredningens kommentarer och överväganden	177
6.4.1	Allmänna utgångspunkter	177
6.4.2	Tvingande allmänintressen	179
6.4.3	Begränsning av spelverksamheten och minskning av spelmöjligheterna	182
6.4.4	Proportionalitetsbedömningen	183
7	Internationell utblick	187
7.1	Inledning.....	187
7.2	Danmark	187
7.3	Norge	189
7.4	Finland	192

7.5	Nederländerna.....	193
7.6	Storbritannien	198
8	Lagstiftningens tillämpningsområde	203
8.1	Gällande rätt.....	203
8.1.1	Översikt.....	203
8.1.2	Lotteribegreppet	204
8.1.3	Anordnandebegreppet.....	206
8.1.4	Allmänheten.....	207
8.1.5	Förvärvssyfte.....	208
8.1.6	Insats	209
8.1.7	Verksamheter som faller utanför lotterilagstiftningen	212
8.1.8	Lotteribegreppet i annan lagstiftning	216
8.2	Överväganden	217
8.2.1	Allmänt om tillämpningsområdet.....	217
8.2.2	Lotteribegreppet	221
8.2.3	Tillämpningsområdets närmare avgränsning	228
9	Regleringen av spel- och lotterimarknaden i framtiden – överväganden	233
9.1	Utredningens uppdrag.....	233
9.1.1	Den svenska spelpolitiken.....	233
9.1.2	Utgångspunkter för den framtida regleringen.....	234
9.1.3	Utredningens handlingsalternativ	235
9.1.4	Betydelsen av den internationella utvecklingen.....	236
9.1.5	Val av modell.....	238
9.1.6	Lagstiftningens förenlighet med EG-rätten.....	241
9.2	Det första alternativet – allmän beskrivning	246
9.2.1	Den framtida spel- och lotterimarknaden.....	246
9.2.2	Författningsstöd, tillstånd och tillsyn.....	247
9.2.3	En enhetlig lagstiftning	247
9.3	Anordnare och ändamål.....	250
9.3.1	Gällande rätt.....	250
9.3.1.1	Föreningslivet	250
9.3.1.2	Serviceföretag.....	252
9.3.1.3	Staten och hästsporten.....	256

9.3.1.4	Restaurangkasinon m.m.	256
9.3.1.5	Andra verksamheter enligt lotterilagen	257
9.3.2	Överväganden.....	257
9.3.2.1	Staten och hästsporten.....	257
9.3.2.2	Föreningslivet.....	260
9.3.2.3	Serviceföretag.....	262
9.3.2.4	Restaurangkasinon	263
9.4	Folkrörelsernas marknadstillträde.....	267
9.5	Anordnare utan svenskt tillstånd	268
9.5.1	Inledning.....	268
9.5.2	Gällande rätt	270
9.5.2.1	Förbud	270
9.5.2.2	Sanktioner.....	271
9.5.2.3	Närmare om främjandeförbudets räckvidd	274
9.5.3	Svensk lags tillämplighet.....	275
9.5.4	Överväganden.....	282
9.5.4.1	Förbud mot anordnande och främjande i vissa fall m.m.	282
9.5.4.2	Spel och lotterier över Internet m.m. från utlandet – allmänt	286
9.5.4.3	Förbud riktat mot spelarna.....	287
9.5.4.4	Förbud riktat mot anordnarna	287
9.5.4.5	Civilrättslig förbudstalan.....	290
9.5.4.6	Förbud riktat mot förmedlare.....	291
9.6	Konkurrensfrågor.....	296
9.6.1	Inledning.....	296
9.6.2	Skillnader i förutsättningar.....	300
9.6.3	Generella förutsättningar att föreslå förstärkningar.....	303
9.6.4	Spelformer	305
9.6.5	Vinstandelar.....	306
9.6.6	Särskilt om folkrörelsernas lotterier	310
9.6.7	Avslutande anmärkningar.....	313
10	Alternativ modell	317
10.1	Inledning.....	317
10.2	En reglerad marknad	319

10.3	En licensmodell	319
10.4	Närmare om förutsättningar för licens.....	321
10.5	Spelverksamhetens överskott	322
10.6	Fysiskt spel.....	322
10.7	Möjliga konsekvenser av ett licenssystem	323
10.8	Avslutande synpunkter.....	324
11	Marknadsföring av spel och lotterier	325
11.1	Inledning.....	325
11.2	Marknadsföringens omfattning	326
11.2.1	Svenska Spel och ATG	329
11.2.2	Folkrörelserna.....	330
11.2.3	Spelanordnare utan svenskt tillstånd	332
11.3	Marknadsföringens utformning.....	332
11.4	Regler om marknadsföring.....	332
11.4.1	Marknadsföring i förhållande till yttrandefriheten.....	333
11.4.2	Marknadsföringslagen	333
11.4.3	TV-direktivet samt direktivet om vilseledande reklam	335
11.4.4	Grundregler för reklam	336
11.4.5	Näringslivets etiska nämnd för direktmarknadsföring.....	336
11.4.6	Marknadsetiska Rådet	336
11.4.7	Näringslivets Etiska Råd mot Könsdiskriminerande reklam.....	337
11.5	Reglering av särskilda former av marknadsföring.....	337
11.5.1	Radio- och TV-lagen	337
11.5.2	Direktmarknadsföring.....	338
11.5.3	Distans- och hemförsäljningslag.....	338
11.5.4	Utomhusreklam.....	339
11.6	Spelbranschens egenåtgärder.....	339
11.6.1	Spelbranschens etiska regler.....	339
11.6.2	Spelrådet	340

11.6.3	Övriga åtgärder	341
11.7	Sanktioner och tillsyn	341
11.7.1	Sanktioner.....	341
11.7.2	Konsumentverket.....	341
11.7.3	Lotteriinspektionen	342
11.7.4	Statens styrning.....	342
11.8	Spelreklam och spelproblem.....	342
11.9	Behov av ytterligare reglering.....	344
11.9.1	Sociala skadeverkningar	344
11.9.2	Förenlighet med EG-rätten.....	345
11.9.3	Skäl emot en reglering	345
11.10	Överväganden.....	346
11.10.1	Behov av en reglering.....	346
11.10.2	Hur bör man reglera?.....	347
11.10.3	En reglering för alla.....	350
12	Skattefrågor	353
12.1	Utredningens uppdrag	353
12.2	Gällande rätt	353
12.2.1	Lotteriskattelagen	353
12.2.2	Spelskattelagen	355
12.2.3	Lagen om skatt på vinstsparande m.m.....	355
12.2.4	Inkomstbeskattning.....	356
12.3	Vinster i utländska lotterier	356
12.3.1	Tidigare behandling.....	356
12.3.2	Överväganden.....	357
12.4	Sänkt lotteriskatt	358
12.4.1	ATG:s och STC:s begäran.....	358
12.4.2	Överväganden.....	359
12.5	Skatt på radio- eller TV-lotterier.....	361
13	Andra frågor	363
13.1	Inledning.....	363
13.2	Den lagtekniska lösningen.....	363

13.3	Allmänna förutsättningar för lotterier	365
13.3.1	Gällande rätt.....	365
13.3.2	Överväganden	366
13.4	Närmare om registreringslotterier.....	368
13.4.1	Gällande rätt.....	369
13.4.2	Överväganden	369
13.5	Närmare om tillståndsfria lotterier.....	370
13.5.1	Gällande rätt.....	370
13.5.2	Överväganden	371
13.6	Spelautomater.....	371
13.6.1	Inledning	372
13.6.2	Gällande rätt.....	373
13.6.3	Överväganden	374
13.6.4	Samordning av polisiära insatser m.m.	376
13.7	Kvarstående frågor.....	376
13.7.1	Pyramidspel.....	376
13.7.2	Ytterligare frågor om automatspel	378
13.7.3	EMV-lotterier	378
13.7.4	Övrigt	379
14	Konsekvensanalyser.....	381
15	Författningskommentar	383
15.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	383
15.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.	386
15.3	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	386
Bilagor.....	387
Bilaga 1.	Kommittédirektiv.....	387
Bilaga 2.	Överväganden och förslag ur promemorian ”Beskattning av vinst på utländskt lotteri” (Fi2004/2095)	391

Sammanfattning

Översikt

Utredningens huvuduppgift har varit att, mot bakgrund av den av riksdagen och regeringen fastställda spelpolitiken och med hänsyn tagen till den aktuella utvecklingen, lämna de förslag som kan behövas för att anpassa regleringen inom området till den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen samt till utvecklingen av EG-rätten. I denna huvuduppgift har även ingått att beakta utvecklingens och förslagens inverkan på folkhälsan och de sociala skyddshänsynen.

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas till regeringen senast den 15 december 2005. Sedan utredningen ansökt om förlängning av tiden för uppdragets slutförande till den 30 april 2006, med hänvisning till bl.a. att ett inte obetydligt antal frågor återstod att behandla, avslag emellertid regeringen framställningen. Innehållet i slutbetänkandet måste ses mot bakgrund av att en fullständig översyn av lotterilagstiftningen sålunda inte kunnat ske.

Utredningen har belyst den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen på lotterimarknaden och även behandlat frågor kring spelberoende. En översiktlig redogörelse för lotterilagstiftningen i ett antal länder har lämnats.

Uppdraget har krävt en analys av vilka ändamål som bör ligga till grund för den framtida lotteriregleringen och hur dessa på bästa sätt kan tillvaratas. Eftersom den svenska regleringen av lotterimarknaden innebär ett hinder mot den fria rörligheten av tjänster inom Europeiska unionen och etableringsfriheten har en bedömning av den svenska lagstiftningens förenlighet med EG-rätten företagits. Utredningen har där sammanfattningsvis funnit att det finns sådana oklarheter, såväl i fråga om lagstiftningens syften som vid den praktiska tillämpningen, att lagstiftningens förenlighet med EG-rätten kan ifrågasättas. Med hänsyn till att tiden inte medgett någon fördjupad utredning av alternativ till den

nuvarande regleringen, och med beaktande av att utgångspunkten enligt direktiven skall vara den fastställda spelpolitiken, har emellertid utredningens förslag grundats på det nuvarande regelsystemet. Skälet till detta har varit att man därmed har kunnat utgå ifrån ett någorlunda sammanhållet, beprövat lagkomplex, i vilket man kan vidta de ändringar som aktualiserats vid tillämpningen av nuvarande bestämmelser. Ett antal förändringar har föreslagits. Utredningen har övervägt möjligheterna att genom lagstiftning försvåra möjligheterna att erbjuda spel från utlandet i Sverige, över Internet och på liknande sätt, men har funnit att någon reell möjlighet härtill saknas.

Uppdraget har innefattat en bedömning av hur de svenska anordnarnas ställning gentemot den internationella konkurrensen på spelmarknaden kan stärkas. Mot bakgrund av bedömningen i fråga om lagstiftningens förenlighet med EG-rätten har utredningen funnit att endast enstaka förstärkningar av de svenska anordnarnas konkurrenskraft kunnat föreslås.

Med hänsyn till att den nuvarande regleringen inte bedömts vara långsiktigt ändamålsenlig för att upprätthålla en tillräcklig kontroll över spelandet i Sverige, och därigenom säkra de sociala skyddshänsynen och intäkterna från spel och lotterier, har utredningen skisserat ett alternativ till den nuvarande regleringen. Utgångspunkten har varit att vissa spel och lotterier bör få anordnas i Sverige efter licens, som skulle kunna erhållas av envar som uppfyller de krav som uppställs i lagstiftningen. Någon mera detaljerad utredning av hur ett sådant licenssystem bör utformas har av tidsskäl inte gjorts.

Utredningens uppdrag har emellertid även innefattat en fullständig översyn av lotterilagstiftningen. Utredningen har därför lämnat en del förslag till ändringar i det nuvarande regelsystemet men har tvingats lämna ett antal frågor obehandlade.

De närmare övervägandena och förslagen redovisas i korthet i det följande.

Syften

Den svenska lotterilagstiftningen bör även i fortsättningen syfta till att tillgodose olika tvingande allmänhänsyn, såsom att motverka kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt att tillvarata konsumentskyddsintressen. Någon ändring i

dessa avseenden i förhållande till gällande rätt föreslås inte. Lagstiftningen bör även möjliggöra att överskottet så långt möjligt kan styras till allmänna eller allmännyttiga ändamål, men denna strävan får inte sträckas så långt att lagstiftningen kommer i konflikt med EG-rätten. Enligt EG-domstolens praxis är nämligen en begränsning av de fria rörligheterna tillåten endast om den ”verkligen tjänar syftet att verkligen minska spelmöjligheterna och om finansieringen av sociala aktiviteter genom ett uttag på intäkterna från tillåtna spel endast utgör en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs”.

Lagstiftningens tillämpningsområde

Utredningen har funnit att lagstiftningens tillämpningsområde väsentligen inte bör förändras. Inga ändringar har därför föreslagits av lotteribegreppet eller i fråga om att lagstiftningen som huvudregel endast bör omfatta lotterier som anordnas för allmänheten. De undantag från den huvudregeln som gäller i dag bör bestå.

Utredningen har däremot funnit att lotterilagen måste vara tillämplig på alla lotterier som anordnas i Sverige, även om dessa inte riktar sig till den svenska allmänheten. Det har framkommit tveksamheter om att den svenska lagstiftningen inte kan tillämpas på lotterier som anordnas endast för deltagare utom landet, även om anordnandet sker i Sverige. Utredningen har därför föreslagit en bestämmelse som klargör att det inte är tillåtet att från Sverige anordna spel utan tillstånd t.ex. över Internet, även om ett svenskt deltagande är uteslutet.

Regleringen av spel- och lotterimarknaden i framtiden

Utredningen har funnit att den svenska spel- och lotterimarknaden måste vara reglerad även i framtiden. Det är otänkbart att denna marknad skulle lämnas oreglerad.

Utredningen har som ett första alternativ – vilket också legat till grund för de förslag till författningsändringar som utredningen lämnat – valt att utgå från den nuvarande regleringen och inte föreslagit några väsentliga ändringar i denna. Således har utredningen här föreslagit att den svenska lotterimarknaden även

framdeles skall vara förbehållen staten, hästsporten och föreningslivet och att privata vinstintressen endast i undantag kan accepteras. Ett väsentligt skäl till varför denna modell valts är emellertid att tiden inte medgett att något mera fullständigt förslag utifrån andra utgångspunkter kunnat utredas. I viss mån har även direktivets betoning av den av riksdag och regering fastställda spelpolitiken såsom utgångspunkt inför framtiden bidragit. Utredningen har nämligen bedömt, att den nuvarande regleringen inte är ändamålsenlig för att möta den internationella konkurrensen, särskilt över Internet. Det finns inte längre tillräckliga möjligheter att upprätthålla en spelmarknad där nationsgränserna utgör verkliga begränsningar för spel och lotterier. Tvingande allmänhänsyn kan inte tillräckligt beaktas genom nationell lagstiftning, exempelvis genom att söka dämpa konkurrenstrycket, begränsa spelmöjligheterna och minska spelandet, om en stor del av spelandet sker utanför statens kontroll. Eftersom det enligt utredningens bedömning saknas verkningsfulla medel för att hindra det gränsöverskridande spelet i dag torde det endast vara möjligt att behålla spelandet under svensk kontroll genom att kanalisera spelandet hit. Detta skulle kunna ske genom att de svenska anordnarna tilläts anordna spel och lotterier på i princip samma villkor som de utlandsbaserade konkurrenterna. En sådan tillämpning av den svenska lagstiftningen riskerar emellertid att komma i konflikt med de förutsättningar som EG-domstolen ställt upp för att en medlemsstat skall kunna upprätthålla en reglering som inskränker den fria rörligheten. Särskilt gäller detta kraven att lagstiftningen skall begränsa spelandet och minska spelmöjligheterna och att ekonomiska hänsyn inte får utgöra det verkliga skälet för den restriktiva regleringen.

Utredningen har bedömt huruvida den nuvarande regleringen är förenlig med EG-rätten. Sammanfattningsvis har utredningen funnit att det såväl i fråga om de syften som legat till grund för lagstiftningen – där ekonomiska hänsyn stundom enligt utredningen fått en oproportionerligt stor betydelse i lagstiftningsarbetet – som vid den praktiska tillämpningen finns oklarheter som gör att förenligheten med EG-rätten kan ifrågasättas. Sedan Svenska Spel i november 2005 erhållit tillstånd att anordna poker över Internet kan det enligt utredningen befaras att man överträtt en gräns då den svenska lagstiftningen inte längre kan anses förenlig med EG-rätten.

Även om den nuvarande regleringen kan antas ha varit ändamålsenlig för att t.ex. motverka brottslighet och sociala eller ekonomiska skadeverkningar när nationsgränserna utgjorde verkliga begränsningar av spelverksamheten är det enligt utredningen numera förenat med betydande svårigheter att upprätthålla erforderlig kontroll över spelandet. Detta har föranlett utredningen att även redovisa en alternativ modell till den nuvarande regleringen (se nedan).

De författningsförslag utredningen lämnat har emellertid tagit den nuvarande regleringen som utgångspunkt. Utredningen har då funnit att även statens och hästsportens tillträde till lotterimarknaden, samt den lotteriverksamhet som i dag anordnas med stöd av regeringens särskilda tillstånd, bör vara reglerad i författning. Några författningsförslag i dessa delar har utredningen inte hunnit utarbeta. Utredningen föreslår att kravet på att anordnaren skall vara en svensk juridisk person när det gäller föreningslivets lotterier tas bort. Enligt huvudregeln – med undantag av de statskontrollerade bolagens verksamhet – skall endast ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet kunna få lotteritillstånd. Om det finns särskilda skäl skall tillstånd även kunna ges till annan juridisk person än en ideell förening, som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, eller till en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet. Däremot skall inte en juridisk person som inte har sådant allmännyttigt syfte kunna få lotteritillstånd, annat än i de särskilda situationer som regleras särskilt, t.ex. restaurangkasinon. Utredningen föreslår att lämplighetsprövningen av anordnare av restaurangkasinon skall skärpas, bl.a. genom att sökanden måste visa sin lämplighet.

Utredningen har utförligt behandlat möjligheterna att sanktionera anordnande och annan befattning med lotterier som anordnats utan stöd i lagen. Lotterilagens främjandeförbud föreslås bli preciserat till att avse främjande av lotterier som inte anordnats med stöd i lotterilagen. Allt sådant otillåtet främjande föreslås bli kriminaliserat som brott mot lotterilagen. Utredningen har även behandlat förutsättningarna att reglera sådan lotteriverksamhet som anordnas utomlands men funnit att den svenska lagstiftningen svårligen kan tillhandahålla effektiva sanktioner häremot. Några sanktioner mot spelare i Sverige eller leverantörer av förmedlingstjänster, såsom Internetleverantörer eller banker, föreslås inte.

Däremot föreslås ett förbud mot att i Sverige erbjuda deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd i lotterilagen. Detta förbud är avsett att träffa utländska anordnare vars verksamhet är tillgänglig i Sverige, exempelvis över Internet, men som inte kan anses vara anordnad eller annars ha ägt rum här. Förbudet föreslås inte vara förenat med särskilda sanktioner.

Enligt direktiven skall utredningen behandla möjligheterna att stärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft gentemot de utlandsbaserade anordnarnas verksamhet. Särskilt har direktiven pekat på möjligheterna att höja vinståterbetalningen för konkurrensutsatta spelformer. Mot bakgrund av bedömningen av lagstiftningens förenlighet med EG-rätten har utredningen funnit att det är svårt att inom ramen för den nuvarande regleringen föreslå sådana förbättringar. Utredningen har dock funnit att en begränsad höjning av vinståterbetalningen vid vadhållning bör kunna genomföras. Några höjningar i fråga om andra spelformer över Internet eller andra interaktiva media har däremot inte föreslagits, med hänvisning särskilt till de risker ur spelberoendepunkt en sådan åtgärd kan medföra.

I syfte att förbättra möjligheterna för folkrörelserna att utveckla nya lotterier har föreslagits att prövningen av om rikslotterier kan antas ge sökanden skäligen avkastning får avse sökandens totala lotteriverksamhet och alltså inte enbart det enskilda lotteriet.

Spelberoende

En översiktlig redovisning av forskningsläget kring spelberoende, inklusive åtgärder mot och behandling av spelproblem, lämnas i betänkandet. Utredningen har även behandlat frågan huruvida åtgärder mot spelproblem borde finansieras genom att en andel av överskottet eller omsättningen i spelverksamheten efter beskattning skulle öronmärkas för forsknings- eller behandlingsåtgärder. Mot bakgrund bl.a. av att någon sådan beskattningsordning inte finns på andra områden har utredningen inte funnit skäl för en sådan ordning här.

Alternativ modell

Utredningen har funnit det vara angeläget att översiktligt presentera en alternativ modell till reglering av spel- och lotteri-marknaden i framtiden. Den svenska lotterilagstiftningens förenlighet med EG-rätten har efter hand blivit alltmer tveksam. En stor del av spelandet sker dessutom hos anordnare som står utanför svensk reglering och tillsyn. Det finns enligt utredningen inte tillräckliga möjligheter att förstärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft inom ramen för den nuvarande regleringen, och samtidigt tillgodose de tvingande allmänhänsyn som skall beaktas samt iakttä förenligheten med EG-rätten. Det går således inte att bortse från att nuvarande reglering inte är heltäckande och dåligt stämmer överens med hur marknaden fungerar. Behovet av en radikalt ändrad lagstiftningsmodell, särskilt för elektroniskt spel, synes allt mer påtagligt.

Under alla förhållanden måste lotterimarknaden vara underkastad reglering. Det är därför otillfredsställande att staten i dag endast kan vidmakthålla kontroll över den del av marknaden som de svenska anordnarna svarar för. Så långt möjligt bör alla aktörer på den svenska marknaden lyda under samma regelsystem, vilket alltså bör omfatta även dem som anordnar spel över Internet som är tillgängligt för svenska spelare.

Den modell utredningen skisserat avser ett *licenssystem*, som tillåter ett icke alltför stort antal licenser men vilka kan sökas av alla som uppfyller villkoren. Något hinder mot kommersiella anordnare ställs därmed inte upp. Grundvillkoren för licens regleras i lag. Den som inte erhållit licens tillåts inte anordna lotterier här. Utländska anordnare kan erhålla licens men någon kontaktpunkt här i riket krävs. Verksamheten bör beskattas i Sverige och medel från spelverksamheten kan därmed komma allmännyttiga ändamål till godo även framdeles. En licens skall kunna dras in om licenshavaren missköter sig. Licensen skall inte kunna användas för att anordna spel som riktar sig till andra länder utan överenskommelser om detta. De verksamheter som inte omfattas av licenssystemet kräver fortsättningsvis en reglering motsvarande lotterilagen.

Ett licenssystem av detta slag skulle innebära dels att en större del av den faktiska lotterimarknaden kan hållas reglerad, dels att i varje fall en del av det kapital som tidigare lämnat landet behålls här. Förutsättningarna för att ett licenssystem som det skisserade

uppfyller EG-rättens krav torde vara större än om man vidmakthåller nuvarande reglering. En ökad konkurrens kan i och för sig innebära ökat spelande och i sin tur ökade spelproblem. Det bör dock finnas möjligheter att utforma licenssystemet så att dessa risker motverkas. Det finns anledning att tro att denna modell innebär att spelarna i högre grad finner spelen inom regleringen attraktiva och att anordnare som ändå väljer att stå utanför tappar i attraktionskraft.

Marknadsföring

Enligt utredningens bedömning är det gällande regelsystemet i fråga om marknadsföring tillräckligt för att på ett övergripande plan kontrollera att marknadsföringen av spel och lotterier inte är vilseledande, alltför påträngande eller annars strider mot god marknadsföringssed. Eftersom marknadsföring av spelprodukter påverkar omfattningen av spelandet, och spelandet leder till sociala och ekonomiska skadeverkningar, finns det skäl att införa regler som gör det möjligt att begränsa omfattningen av marknadsföringen. Det finns vidare ett behov av styrmedel som möjliggör en reglering av hur marknadsföringen av vissa produkter utformas, t.ex. för spel med hög risk för utvecklande av spelproblem. Slutligen bör det införas enhetliga regler för kontroll av anordnarnas marknadsföring som omfattar hela lotterimarknaden. Utredningen har därför funnit att möjligheter bör finnas att mera detaljerat kunna reglera marknadsföringen av spel och lotterier, antingen vid tillståndsgivningen eller i författningsform. Av skäl som tidigare angivits har författningsförslag inte utarbetats.

Skattefrågor

För att bestämmelserna om beskattning av vinster i utländska lotterier skall vara förenliga med EG-rätten har utredningen föreslagit att vinst i utländskt lotteri som anordnas i ett EES-land skall vara fritt från inkomstskatt i Sverige om anordnaren har erforderliga tillstånd eller lotteriet står under offentlig kontroll. Även vinst vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall vara skattefria om premieobligationen ställts ut i ett land inom EES.

Utredningen har även behandlat förutsättningarna för en sänkning av lotteriskatten, såväl generellt som särskilt för vissa konkurrensutsatta produkter i ATG:s utbud. Visserligen har utredningen funnit att något principiellt hinder inte kan anses möta mot en begränsad sänkning av lotteriskatten från 36 till 35 procent men utredningen är förhindrad att föreslå ofinansierade intäktsminskningar för staten. Utredningen har vidare funnit att det inte är lämpligt med riktade skattesänkningar, som endast avser vissa särskilt utpekade produkter. Något förslag om skattesänkning har därför inte lämnats.

Andra frågor

Tiden har inte medgett utredningen att göra den fullständiga översyn av lagstiftningen som direktiven förutsatt. Vissa begränsade frågor har utredningen dock behandlat. En förteckning över kvarstående frågor redovisas.

Bestämmelsen i 10 § lotterilagen, att tillstånd till lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt, föreslås utvidgad till att avse även registreringslotterier och tillståndsfria lotterier.

Registreringsmyndigheten föreslås få möjlighet att föreskriva villkor för registreringslotterier och upphäva en registrering vid vissa överträdelser.

Ideella föreningar med huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet föreslås få möjligheter att anordna tillståndsfria lotterier utan insats, s.k. stimulanslotterier.

Summary

Review

The committee of inquiry's principal task has been to present, in the light of the gaming policy established by the Government and the Riksdag and taking into account current trends in the gaming sector, whatever proposals it considers necessary for the purpose of adapting Swedish regulations to market developments and developments in technology, and to developments in Community law. An integral part of this task has been to examine the impact of both current developments and the committee's proposals on public health and to consider how they affect social protection in Sweden.

The government directive called for the report to be delivered by 15 December 2005 at the latest. The committee requested that the mandate be extended to 30 April 2006, on the grounds that a not inconsiderable number of issues still remained to be dealt with. The Government, however, denied this request. Consequently, it should be borne in mind that the final report does not contain an exhaustive review of lottery legislation in Sweden.

The committee has examined how market and technological developments have affected the lottery market and has also looked into the question of gambling addiction. A general account of lottery legislation in a number of other countries has been included.

The mandate has necessitated an analysis of what basic aims future lottery regulation should have and how such purposes can best be served. As Swedish regulation of the lottery market represents an obstacle to both the free movement of services in the European Union and freedom of establishment, the committee has assessed the compatibility of Swedish legislation with Community law. Here, the committee has found that uncertainty over both the aims of the legislation and its practical application is such that its

compatibility with Community law is open to dispute. However, due to the fact that there has been insufficient time to examine alternatives to the present regulations in any great depth, and bearing in mind that under the government directive the gaming policy already in place is to serve as a starting point, the committee has proceeded in its proposals from the current regulatory system. This enabled it to base its work on a reasonably cohesive and well tested set of laws, to which changes prompted by the application of current provisions could be introduced. A number of changes have been proposed. The committee has considered the possibility of introducing legislation that would make it more difficult to offer gaming opportunities in Sweden from abroad, via the Internet and similar channels, but has concluded that this is not a feasible course.

The mandate has included an assessment of how the position of Swedish operators vis-à-vis their international competitors in the gaming market might be improved. In light of its assessment concerning the compatibility of Swedish legislation with Community law, the committee has found that only a very limited range of improvements in the Swedish operators' competitiveness can reasonably be proposed.

As the regulations currently in place are not considered appropriate to the long-term task of maintaining adequate supervision of gambling in Sweden, and thus of securing both social protection and revenue from gaming and lotteries in the future, the committee has outlined one alternative to them. This alternative is based on the view that certain types of gambling and lotteries should be subject to licensing, and that such licences should be available to all who meet the relevant legislative requirements. Due to lack of time, it has not been possible to conduct a more detailed examination of how such a licensing system might be structured.

However, the mandate also calls for an exhaustive review of lottery legislation in Sweden, and the committee has therefore proposed a number of amendments to the present regulatory system, while having to leave a number of issues unconsidered.

The committee's deliberations and proposals are briefly described in greater detail below.

Aims

In the future, too, Swedish lottery legislation should aim to meet key public imperatives, such as combating criminality, countering the harmful social and economic effects of gambling addiction, and protecting consumers. No changes in this regard are proposed in relation to present legislation. Swedish legislation should also seek to ensure that surpluses are used for public or public-service purposes as far as possible, although not on such a scale that the legislation conflicts with Community law. Under European Court case-law, the restriction of free movements is only allowed if it “reflects a concern to bring about a genuine diminution in gambling opportunities and if the financing of social activities through a levy on the proceeds of authorised games constitutes only an incidental beneficial consequence and not the real justification for the restrictive policy adopted”.

Scope of the legislation

The committee has concluded that the scope of the legislation should not be changed in any essentials. Consequently, it has not proposed any alteration to the definition of a lottery or any change to the general rule whereby the legislation is to apply only to lotteries organised for the general public. The present exceptions to this rule should be left in place.

The committee has, however, concluded that the Lotteries Act must apply to all lotteries organised in Sweden, even where these do not target the Swedish public. There has been some uncertainty as to whether Swedish legislation can be applied to lotteries organised in Sweden but only targeting participants abroad. Accordingly, the committee has proposed introducing a provision making clear that organising gambling from Sweden without a permit, e.g. via the Internet, is prohibited, even in cases where no Swedish participation is involved.

Future regulation of the gambling and lottery market

The committee has concluded that regulation of the Swedish gambling and lottery market must be maintained in the future as well. Leaving this market unregulated is inconceivable.

As a first alternative – which has also provided a basis for the legislative amendments it has proposed – the committee has chosen to proceed from the existing regulations and has not recommended any significant changes to them. Thus it has proposed that the Swedish lottery market continue to be reserved for the Swedish state, horse racing associations and non-profit associations. An important reason for choosing this model, however, is that there has not been enough time to develop more exhaustive proposals based on other perspectives. To some extent, the emphasis in the directive on the gaming policy established by the Government and the Riksdag as a starting point for the consideration of future approaches has also contributed. The committee takes the view that the present regulations are not adequate to the task of dealing with international competition, particularly via the Internet. It is no longer possible to uphold a gaming market where national borders genuinely restrict gambling and lotteries. Urgent public interests cannot be adequately served by national legislation – e.g. by provisions aimed at easing competitive pressure, restricting gambling opportunities and reducing gaming – if much of the gaming is beyond the control of the Swedish state. As in the opinion of the committee there are no effective means of preventing cross-border gaming at the present time, the only feasible way of maintaining Swedish supervision of gaming would seem to be to channel gaming opportunities to this country. This could be achieved by allowing Swedish operators to organise gambling and lotteries on approximately the same terms as their foreign-based competitors. There is a danger, however, that applying Swedish legislation in such a way would conflict with the conditions laid down by the European Court for allowing a member state to maintain regulations that restrict free movement. This applies in particular to the requirements surrounding legislation designed to reduce gambling and gambling opportunities, and to the proviso that economic considerations must not be the real justification for adopting restrictive policies.

The committee has addressed the question of whether current regulations are compatible with Community law. In sum, it has concluded that this is open to dispute due to uncertainty both over the basic aims of the legislation – where in the committee's view too much weight has been attached to economic considerations –

and over its practical application. According to the committee, it is feared that the decision in November 2005 to allow Svenska Spel¹ to arrange Internet poker games may have taken Sweden beyond the point at which its legislation could be considered compatible with Community law.

While the present regulations may be deemed to have served their purpose in combating crime or countering harmful social and economic effects at a time when national boundaries offered a genuine restriction on gaming activities, maintaining the requisite supervision of gaming nowadays is considerably more difficult, according to the committee. As a result, it has presented an alternative model to the existing regulations (see below).

The legislative changes proposed in the report, however, are based on the present regulatory framework. The committee has concluded that access to the lottery market by the state and by horse racing associations should also be enshrined in law, along with the lottery activities currently organised under special government permits. The committee has not, however, had time to draw up any specific legislative proposals. The committee has further proposed abolishing the requirement whereby operators must be Swedish legal entities in the case of lotteries run by non-profit associations. According to the general rule – and excepting the activities of the state-controlled gaming companies – only non-profit associations whose principal purpose is to promote a public cause or benefit may be licensed to organise lotteries. Where there are special grounds for doing so, licences may also be granted to legal entities other than non-profit associations whose principal purpose is to promote a public cause or benefit within the country, or to a legal entity whose principal purpose is to promote a public cause or benefit outside the country. A legal entity without such public purpose may not be granted a lottery licence, however, except in special situations that are subject to separate regulation, e.g. restaurant casinos. The committee proposes making suitability tests of restaurant casino operators more stringent, e.g. by requiring operators to demonstrate their suitability.

The committee has closely examined the question of sanctions in the case of lotteries organised or otherwise dealt with outside the lottery law. It proposes that the clause in the Lotteries Act prohibiting the promotion of gaming participation (in certain

¹ The national lottery, wholly owned by the state.

cases) be applied specifically to lotteries that have not been organised in accordance with this law. The committee wants all such unlawful promotion to be made a criminal offence under the Lotteries Act. It has also looked into the possibility of regulating lottery activities organised abroad, but has concluded that there is little prospect of Swedish legislation being able to impose effective sanctions on such practices. No sanctions are proposed in the case of players in Sweden or suppliers of intermediary services, such as Internet Service Providers or banks. The committee does, however, propose outlawing the practice of offering people in Sweden the chance to take part in lotteries not organised in accordance with the Lotteries Act. This targets foreign operators whose activities are accessible in Sweden, e.g. over the Internet, but are not deemed to have been organised in Sweden or otherwise to have taken place here. The committee does not propose introducing any special sanctions in such cases.

Under the government directive, the committee is to examine ways and means of strengthening the competitiveness of Swedish operators vis-à-vis operators based abroad. In particular, the directive mentions the possibility of raising the level of repayment on the proceeds of gaming forms exposed to competition. In light of its assessment concerning the compatibility of Swedish legislation with Community law, the committee has concluded that it would be difficult to introduce any such improvements under the present regulations. It does, however, feel that there is scope for a limited increase in the level of repayment on the proceeds from betting. The committee does not propose raising repayment levels in the case of other gaming forms over the Internet or via other interactive media, citing as its main reason the risk that such a move would further gambling addiction.

With a view to improving opportunities for grassroots organisations and voluntary associations, etc, to develop new lotteries, the committee proposes that, when the question of whether a prospective national lottery can yield reasonable returns is considered, applicants' total lottery activities rather than the individual lottery should be taken into account.

Gambling addiction

The committee's report includes a summarised account of the available research on gambling addiction, including measures taken to deal with such problems and the treatment provided. The committee has also considered the question of whether measures to combat gambling addiction might be financed by earmarking a share of the proceedings or turnover from gambling activities for research and treatment programmes. In light of the fact that no such taxation arrangement exists in other areas, the committee has found no reason to introduce such a practice here.

Alternative model

The committee has felt the need to outline an alternative model for the future regulation of the gambling and lottery market in Sweden. Doubts about the compatibility of Swedish lottery legislation with Community law have steadily grown. Also, much of the gambling that takes place in Sweden is organised by operators who are not within the reach of Swedish regulation and supervision. In the committee's view, there is insufficient scope for strengthening the competitiveness of Swedish operators under the existing regulations without this adversely affecting both public imperatives and compatibility with Community law. Thus the fact that existing regulations are not fully comprehensive and do not properly reflect how the market works cannot be ignored. The need for a radically different legislative model, especially with regard to electronic gaming, is becoming increasingly apparent.

Whatever the case, the lottery market must be subject to regulation. The fact that nowadays the state can only exercise control over that part of the market for which Swedish operators are responsible is, therefore, unsatisfactory. As far as possible, all actors in the Swedish market should be subject to the same regulatory system, and this system should also extend to those who organise gambling over the Internet to which Swedish players have access.

The model outlined in the report is a *licensing system* that would make available a fairly limited number of licences but would allow anyone meeting the requirements to apply for them. This means there is nothing to stop commercial operators from applying. The

basic licensing terms and conditions are regulated by law. Anyone not granted a licence is prohibited from organising lotteries here in Sweden. Foreign operators may be granted licences on condition that they have some kind of contact point within the country. Activities should be subject to Swedish taxation, which means the proceeds from gaming would continue to benefit public interests and causes. Licences are to be revocable in the event of misconduct on the part of the licence holder. Nor would it be possible to use a licence to organise games directed at other countries without reaching a special agreement to this effect. Activities not covered by the licensing system would continue to require regulation along the lines of the Lotteries Act.

A system of this kind would mean both that regulation of a major part of the actual lottery market could be maintained and that at least some of the capital that previously flowed out of the country could be kept here. The chances of a licensing system such as the above meeting the requirements of Community law are probably greater than if the existing regulations were to be retained. A higher level of competitiveness may, of course, lead to an increase in gaming and a growth in gambling addiction. It should be possible, however, to design the licensing system in such a way that these risks are avoided. There is reason to believe that this model would increase the attractiveness to participants of games coming within the regulatory framework, and that operators choosing to remain outside would no longer be considered as attractive.

Marketing

In the committee's opinion, the existing marketing regulations are sufficient to ensure general compliance with the principle that the marketing of gambling and lotteries must not be misleading or over-intrusive or otherwise conflict with good marketing practices. As the marketing of gaming products affects the scope and scale of gambling, and gambling can have harmful social and economic effects, there is reason to introduce rules that limit the extent of such marketing. Also, there is a need for policy instruments that can regulate how certain products are marketed, e.g. games that entail a significantly heightened risk of gambling addiction. Finally, uniform rules should be introduced throughout the lottery market

for the supervision of operators' marketing practices. The committee, therefore, has concluded that it should be possible to regulate the marketing of gambling and lotteries in greater detail, either when considering licensing applications or by legislative means. For the reasons mentioned above, the committee has not formulated any legislative proposals in this respect.

Tax issues

To ensure that the Swedish provisions governing the taxation of profits from foreign lotteries are compatible with Community law, the committee has proposed that winnings from lotteries organised in an EEA country be exempted from income tax in Sweden if the operator is properly licensed or if the lottery is under public supervision. Winnings from foreign premium bond draws are also to be tax-exempt if the premium bond was issued in an EEA country.

The committee has further considered the feasibility of reducing the lottery tax rate, both generally and specifically, in the case of certain competitive products offered by ATG². While concluding that in principle a minor reduction of the rate from 36 to 35 per cent is perfectly feasible, the committee notes that it is prevented from recommending unfunded cuts in state revenue. It also notes the inadvisability of introducing targeted tax cuts that only apply to certain specific products. Consequently, the committee has not presented any proposals concerning tax reductions.

Other issues

Lack of time has prevented the committee from carrying out the exhaustive review of legislation that the government directive prescribed. The committee has, however, managed to deal with a limited range of issues. A list of the outstanding issues is included in the report.

The committee proposes widening the provision in Section 10 of the Lotteries Act – whereby a permit may only be granted if it assumed that the activity will be pursued in an appropriate manner

² A state-controlled company owned by the horse racing associations.

from a public viewpoint – to encompass registration lotteries and permit-free lotteries as well.

It further proposes empowering the registration authority to prescribe terms and conditions for registration lotteries and to revoke a registration in the event of certain types of infringements.

In addition, the committee wants non-profit associations whose primary purpose is to promote a public cause or benefit within the country to be given the opportunity to organise permit-free lotteries without a stake.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1994:1000) dels att 1, 10, 15, 16, 17, 19, 32, 33, 38, 51 och 54 §§ samt rubriken närmast före 10 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 51 a §, samt närmast före 51 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag skall tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten.

Ett lotteri skall anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten.

Lagen skall tillämpas också på lotterier i form av bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte.

Lagen skall tillämpas också på lotterier som i Sverige anordnas för allmänheten, även om svensket deltagande i lotteriet är uteslutet.

Allmänna förutsättningar
för tillståndAllmänna förutsättningar
för lotterier

10 §

Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

Lotterier enligt denna lag får anordnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

15 §

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får lämnas till *en svensk juridisk person som är en ideell förening och* som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,

2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,

3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och

4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Tillstånd får lämnas också till en annan juridisk person än en ideell förening eller en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, om det finns särskilda skäl för det.

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får lämnas till en ideell förening som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,

2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,

3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och

4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Om det finns särskilda skäl får tillstånd lämnas också till

1. en annan juridisk person än en ideell förening, som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, eller

2. en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet.

16 §¹

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,
2. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och
3. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Till grund för beräkningen av vinsternas värde enligt första stycket 1 får läggas en bedömning av ett sannolikt vinstutfall. Detta gäller för lotterier som har en i förväg fastställd vinstplan och som bedrivs i flera län.

Kravet enligt första stycket 3 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Bedrivs lotteriet i mer än ett län och anordnar sökanden flera lotterier skall vid bedömningen enligt första stycket 3 sökandens samlade lotteriverksamhet beaktas.

Om lotterna skall säljas i en lottförsäljningsautomat krävs vidare att

1. en vinstplan är fastställd i förväg,
2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att
3. automaten inte betalar ut någon vinst.

17 §²

En sådan sammanslutning som avses i 15 § och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun får efter registrering anordna egentliga lotterier

En sådan sammanslutning som avses i 15 § första stycket 1–3 och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun får efter registrering anordna

¹ Senaste lydelse 2003:346.

² Senaste lydelse 2002:592.

under en treårsperiod, om egentliga lotterier under en treårsperiod, om

1. lotterierna bedrivs bara inom den eller de kommuner där sammanslutningen är verksam,

2. lotterierna inte bedrivs från en fast försäljningsplats som tillhandahålls av ett serviceföretag,

3. insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som anordnas under treårsperioden uppgår till högst 20 basbelopp,

4. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,

5. värdet av vinsterna i varje lotteri motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,

6. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

7. det för lotterierna finns föreståndare som registreringsmyndigheten godkännt.

Registreringsmyndigheten får medge undantag från kravet på föreståndare enligt första stycket 7 om det är uppenbart att någon sådan inte behövs.

Registreringsmyndigheten får i samband med registreringen föreskriva villkor för verksamheten.

För lotteri som avses i 16 § fjärde stycket gäller vidare där angivna särskilda förutsättningar.

För lotteri som avses i 16 § femte stycket gäller vidare där angivna särskilda förutsättningar.

19 §³

En sådan sammanslutning som avses i 15 § första stycket får anordna lotterier utan tillstånd, om

En sådan sammanslutning som avses i 15 § första stycket 1–3 får anordna lotterier utan tillstånd, om

1. lotteriet anordnas i samband med

a) en tillställning eller en sammankomst som sammanslutningen anordnar eller deltar i eller

b) ett bingospel som sammanslutningen anordnar,

2. lotteriet bedrivs bara inom det för tillställningen, sammankomsten eller bingospelet avsedda området,

3. värdet av varje insats uppgår till högst 1/6 000 basbelopp,

³ Senaste lydelse 2001:1045.

4. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/6 basbelopp,
 5. det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde, om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan,

5. det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde, *om insats krävs och* om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan,

6. vinstandelen anges på lottsedlarna eller lottlistorna eller i den lokal där lotteriet bedrivs,

7. lottköparen vid lottköpet får veta var och när vinsterna skall dras och på vilket sätt resultatet av dragningen görs tillgängligt för allmänheten, om vinstdragningen inte redan har ägt rum, och

8. vinsterna dras offentligt före tillställningens, sammankomstens eller bingospelets slut för dagen, om vinstdragningen inte redan har ägt rum före lottförsäljningen.

Försäljning av lotter genom påteckning på lottlistor får, trots vad som sägs i första stycket 2, påbörjas fyra veckor innan tillställningen eller sammankomsten äger rum.

32 §⁴

Tillstånd att anordna roulettspel och tärningsspel får ges, om

1. spelet anordnas i samband med

a) en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning,

b) hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med verksamheten, eller

c) trafik på fartyg i internationell trafik,

2. värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/6 000 basbelopp,

3. värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/200 basbelopp, och

4. den som söker tillstånd *bedöms vara lämplig att driva verksamheten.*

4. den som söker tillstånd *visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt*

⁴ Senaste lydelse 1996:1168.

omständigheterna i övrigt är lämplig att driva verksamheten.

33 §

Vid prövningen enligt 32 § 4 skall tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse.

I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar skall prövningen även omfatta

1. verkställande direktören och andra som *genom en ledande ställning* har ett bestämmande inflytande över verksamheten, 1. verkställande direktören och andra som har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och

3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

38 §⁵

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte

1. främja deltagande i ett *inom landet* anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett *utom landet* anordnat lotteri, eller 1. främja deltagande i ett *lotteri som inte anordnats med stöd i denna lag,*

2. utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri. 2. *på annat sätt erbjuda möjligheten att delta i ett sådant lotteri som avses i 1, eller*

3. utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri.

⁵ Senaste lydelse 2003:346.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket 1 att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket 1 om främjandet avser ett utom landet anordnat lotteri, och om

1. lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande, och

2. den utländska lotterianordnaren har rätt enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt.

51 §

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller förskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen, får den myndighet som har lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet.

Den myndighet som har lämnat tillståndet får meddela varning eller återkalla tillståndet om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller förskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen.

Tillståndet får också återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats.

Beslut om varning och återkallelse av tillstånd gäller omedelbart, om inte annat bestämts.

Upphävande av registrering

51 a §

Registreringsmyndigheten får upphäva registreringen om den som med stöd av 17 § anordnar lotterier efter registrering inte följer föreskrifterna i denna lag eller förskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen.

Beslut om upphävande av registrering gäller omedelbart, om inte annat bestämts.

54 §⁶

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller
2. olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat, varuspelesautomat eller skicklighetsautomat.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett *utom landet anordnat* lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett *sådant lotteri som avses i 38 § första stycket 1*, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

⁶ Senaste lydelse 2003:346.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁷

Skatt betalas enligt denna lag till staten för penningvinst vid vinstdragning i sådant vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa som utgör svenskt lotteri och för penningvinst i sådant lotteri som avses i 21 § lotterilagen (1994:1000).

Skatten utgör 30 procent av vinstens värde. För vinst i lotteri som anordnas med stöd av 21 § lotterilagen skall skatt dock inte betalas med högre belopp än att etthundra kronor återstår av vinsten.

Vid beräkning av skattebeloppet skall i vinstens värde inräknas den skatt som skall betalas för vinsten.

Skatt skall inte betalas för vinster som inte tagits ut av vinnaren.

Skatt betalas enligt denna lag till staten för penningvinst vid vinstdragning i sådant vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa som utgör svenskt lotteri och för penningvinst i sådant lotteri som avses i 21 och 21 c §§ lotterilagen (1994:1000).

Skatten utgör 30 procent av vinstens värde. För vinst i lotteri som anordnas med stöd av 21 eller 21 c § lotterilagen skall skatt dock inte betalas med högre belopp än att etthundra kronor återstår av vinsten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

⁷ Senaste lydelse 1995:764.

3. Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § inkomstskattelagen (1999:1229) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §⁸

Vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer är skattefria.

Detsamma gäller vinster i utländska lotterier som avses i 1 § andra stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

Vinster i utländska lotterier är skattefria om lotteriet

– anordnas i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), och
– har erforderliga tillstånd eller står under offentlig kontroll.

Vinster vid vinstdragning på utländska premieobligationer är skattefria om premieobligationen ställts ut i ett land inom EES.

42 kap.

25 §⁹

Vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall tas upp om vinsten överstiger 100 kr.

Detta gäller dock inte vinst i utländska lotterier som avses i 1 § andra stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

Utgifter för att delta i svenska och utländska lotterier får inte dras av.

Vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall tas upp om vinsten överstiger 100 kr *och om vinsten inte är skattefri enligt 8 kap. 3 § andra och tredje styckena.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

⁸ Senaste lydelse 2003:349.

⁹ Senaste lydelse 2003:349.

1 Lotteriutredningen

1.1 Bakgrunden till utredningsuppdraget

Den gällande lotterilagen är från 1994, men i väsentliga delar har den sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning. Lagstiftningen är i grunden anpassad till en ”fysisk” lotterimarknad, där det förutsatts att lotterier anordnas på plats och ställe eller i varje fall förmedlas genom ombud eller avser fysiska lottsedlar eller deltagarbevis. Verkligheten ser emellertid annorlunda ut i dag. Den tekniska utvecklingen har medfört att förutsättningarna att elektroniskt förmedla t.ex. speltjänster utan hinder av nationsgränser är nära nog obegränsade, samtidigt som möjligheterna för en enskild nation att ingripa mot verksamhet som anordnats utomlands synes vara små. Det gränsöverskridande spelet har inneburit att förutsättningarna att upprätthålla en nationell spelmarknad minskat i betydande mån.

På det rättsliga planet är det för Sveriges vidkommande framför allt medlemskapet i Europeiska unionen (och dessförinnan EES) som påverkat möjligheterna att reglera spel och lotterier. Någon gemenskapsrättslig lagstiftning som särskilt avser spel och lotterier finns inte. EG-domstolen har i ett antal mål, som samtliga avsett begäran om förhandsavgörande från nationella domstolar, behandlat fördragsreglernas tillämpning vid spel och lotterier och därvid funnit att verksamheten i och för sig kan motivera ett undantag från bestämmelserna om fri rörlighet, men endast under närmare angivna förhållanden såsom att den restriktiva lagstiftningen skall syfta till att begränsa spelmöjligheterna och minska spelandet.

De marknadsmässiga, tekniska och rättsliga förutsättningarna att reglera spel och lotterier har således förändrats efter lotterilagens tillkomst. I prop. 2002/03:93 redogjorde regeringen för sin syn på utvecklingen på spel- och lotterimarknaden samt för olika åtgärder som skulle kunna stärka svenska anordnares konkurrenskraft och

värna spelverksamhetens överskott. Under rubriken ”En framtida spelpolitik” behandlade regeringen bl.a. hur spel över Internet påverkat den svenska lotterilagstiftningen och fann sammanfattningsvis anledning att se över lotteriregleringen bl.a. i syfte att anpassa regleringen till spel- och lotterimarknadens snabba utveckling.

1.2 Uppdraget

Utredningsdirektiven finns som *bilaga 1* till detta betänkande.

Uppdraget inrymmer all lagstiftning på spel- och lotteriområdet, inklusive skattereglerna. Det skulle därför kunna hävdas att uppdraget även borde omfatta de särskilda spelformer som regleras i kasinolagen (1999:355) och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen). Vi har dock funnit att varken kasinolagen, som är föremål för en särskild översyn, eller automatspelslagen, som nyligen behandlats övergripande av lagstiftaren (prop. 2004/05:3), bör omfattas av vårt uppdrag.

I avsnitt 5.5.1 redogörs för hur utredningen uppfattat uppdraget i den del det avser förhållandet till den av riksdag och regering fastställda spelpolitiken.

1.3 Utredningsarbetet

Utredningen har hållit 18 sammanträden där experterna deltagit. I syfte att inhämta information dels från de ledande svenska anordnarna av spel och lotterier, dels i fråga om spelberoende har utredningen även upprättat tre referensgrupper (Statliga bolag, Folkkrörelser, Spelberoende). Vardera två möten har hållits med dessa referensgrupper. I dessa grupper har följande personer medverkat.

Statliga bolag

- Remy Nilson, AB Trav & Galopp
- Leif Almgren, AB Trav & Galopp
- Bengt Palmgren, AB Svenska Spel
- Mathias Hedlund, AB Svenska Spel

Folkrörelser

- Sture Ericsson, Folkspel
- Anders Jansson, A-Lotterierna
- Jan Wahlgren, IOGT-NTO Lotterier
- Krister Fredricson, Svebico

Spelberoende

- Anders Stymne, Statens folkhälsoinstitut
- Anne Nilsson, Spelberoendes Riksförbund
- Jakob Jonsson, psykolog
- Gunilla Paulsson Lindberg, Lotteriinspektionen, som senare förordnats som expert i utredningen och ersatts av
- Jessica Jeppsson, Lotteriinspektionen

Ett stort antal kontakter har ägt rum med anordnare av spel och lotterier – såväl svenska som utländska – samt andra intressenter på marknaden såsom Lotteriinspektionen, Folkhälsoinstitutet, Kommerskollegium, polisen och Riksidrottsförbundet. Utredningen har även deltagit vid rådets Oberoende Spelsamverkan (OSS) möten. Sammanträffanden har ägt rum med Kultur- og kirkedepartementet och Lotteritilsynet (Norge) samt med Skatteministeriet och Spillemyndigheden (Danmark). Vidare har utredningen deltagit vid Svenska Spels "Spelakademin" i Visby 2004 och 2005, Nordiska nämnden för alkohol- och drogforsknings (NAD) konferens i Helsingfors i mars 2005, GREF:s möte i Bryssel i maj 2005 (om GREF, se avsnitt 8.2.1), European Association for the Study of Gambling (EASG) konferens i Malmö i juni 2005 samt International Masters of Gaming Law konferens i Paris i oktober 2005.

Utredningen har fört diskussioner med Utredningen om utvärdering av kasinoverksamheten i Sverige (Fi 2005:07).

Utredningen har slutligen haft ambitionen att sammanträffa med företrädare för Europeiska gemenskapernas kommission för att fullfölja analysen av EG-rätten, men av skilda anledningar har ett sådant sammanträffande tyvärr inte kommit till stånd.

1.4 Delbetänkande

Enligt utredningsdirektiven skulle förslagen rörande vinståterbetalning behandlas med förtur. Utredningen behandlade denna fråga särskilt i delbetänkandet "Vinstandelar" (SOU 2005:21) vilket avgavs den 15 mars 2005. Utredningen föreslog ingen höjning av vinståterbetalningen, varken enligt lotterilagen eller i regeringens särskilda tillstånd enligt 45 § lotterilagen.

1.5 Slutbetänkandet

Avsikten har varit att i detta betänkande slutbehandla samtliga frågor som omfattas av direktiven. Som även framgått i missivet till detta betänkande har emellertid den tid, som utredningen haft till förfogande, varit alltför kort för att fullgöra det omfattande uppdraget. Utredningen har redovisat kvarstående frågor i avsnitt 13.7. Uppräkningen där gör inte anspråk på att vara fullständig.

2 Lotterilagstiftningen

2.1 Översikt

Bestämmelser om lotterier har funnits i den svenska lagstiftningen åtminstone sedan 1844. Ett antal äldre förordningar ersattes 1939 av lotteriförordningen (1939:207), vilken var den första samlade författningen på området. 1939 års lotteriförordning ersattes 1982 av lotterilagen (1982:1011), vilken i sin tur ersatts av den nu gällande lotterilagen (1994:1000). Lotterilagen utgör den generella regleringen av spel och lotterier i Sverige. Lagen omfattar förutom sedvanliga lotterier även t.ex. vadhållning, automatspel, kortspel, roulettspel, bingospel och kedjebrevsspel.

Särskilda bestämmelser om förströelseautomater, som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel, ges i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen). Bestämmelser om kasinospel med internationella regler ges i kasinolagen (1999:355).

Bestämmelser om beskattning av vissa av de verksamheter som regleras i lotterilagen ges i lagen (1972:820) om skatt på spel, i lagen (1991:1482) om lotteriskatt (lotteriskattelagen) och i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

I Lotterilagsutredningens slutbetänkande "Från tombola till Internet" (SOU 2000:50) lämnades en utförlig redogörelse för den svenska lotterilagstiftningens utveckling samt innehållet i 1994 års lotterilag och 1982 års automatspelslag. Här lämnas därför endast en kortfattad redogörelse för de ändringar som därefter skett i lotterilagen och – i den mån det är av intresse för utredningens uppdrag – automatspelslagen. I avsnitt 5.3 redovisar utredningen översiktligt hur lotterilagens skyddsintressen behandlats i tidigare lagstiftningsärenden.

2.2 De senaste årens lagändringar

Som nämndes i SOU 2000:50 s. 49 f. ändrades lotterilagen dels den 1 januari 1997 i fråga bl.a. om lotteribegreppet, högsta vinsttaket och automatspel (SFS 1996:1168), dels den 1 juli 1999 i fråga bl.a. om automatspel inbegripet högsta vinst för sådant spel, märkning av automater, innehav av automater m.m. (SFS 1999:358). Dessa ändringar anmäldes inte till kommissionen i enlighet med rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, vilket ersatt direktivet 83/189/EEG i samma ämne. Sedan fråga uppkommit om författningsändringarna utgjorde sådana tekniska föreskrifter som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt de nämnda direktiven beslutade Regeringskansliet att göra en sådan anmälan av vissa av de aktuella bestämmelserna i lotterilagen. Eftersom en sådan anmälan endast kan göras beträffande förslag till bestämmelser begärde regeringen att riksdagen med upphävande av de tidigare bestämmelserna på nytt skulle anta de tidigare beslutade ändringarna. Denna lagändring trädde i kraft den 1 februari 2002 (SFS 2001:1045).

I detta sammanhang bör nämnas att frågan om vilken rättsverkan den uteblivna anmälan till kommissionen har haft varit föremål för domstols prövning i flera fall, t.ex. angående brott mot lotterilagen. Efter begäran om förhandsavgörande från Högsta domstolen meddelade EG-domstolen den 21 april 2005 dom i målet Lindberg¹. Eftersom frågan huruvida de aktuella lagändringarna borde ha anmälts till kommissionen inte påverkar utredningens förslag i detta betänkande behandlar vi inte EG-domstolens avgörande närmare.

Den 1 augusti 2002 infördes i lotterilagen ett antal bestämmelser som gäller lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor (21 a–21 d §§). Syftet med dessa bestämmelser var att göra det möjligt för folkrörelserna att bedriva lotterier över exempelvis Internet under i stort sett samma förutsättningar som tidigare gällde för traditionella lotterier (prop. 2001/02:153 s. 19). Sålunda föreskrivs i 21 a § att lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är att anse som egentliga lotterier. Detta gäller dock inte vadhållning i samband med hästtävling och sådan vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en

¹ Mål C-267/03 Lindberg, ännu ej publicerad i rättsfallssamlingen.

kommun, inte heller kedjebrevsspel eller liknande spel. Enligt 21 d § får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, beträffande tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, meddela vissa närmare föreskrifter. Enligt 4 b § lotteriförordningen (1994:1451) får Lotteriinspektionen för sådana lotterier meddela föreskrifter om krav på utrustning samt föreskrifter till skydd för sociala intressen. Dessutom skedde ytterligare ändringar i lotterilagen, bland annat i fråga om kreditförbudet enligt 37 §, vilket utvidgades till att avse inte enbart anordnaren utan även dennes ombud.

Den 1 juli 2003 ändrades 16 § lotterilagen på så sätt att de tidigare begränsningarna av penning- och värdepappersvinsternas storlek togs bort. Ändringen innebar att ideella föreningar numera har rätt att fritt fördela vinsterna mellan pengar och andra sorters vinster. Samtidigt infördes i 38 § lotterilagen ett undantag från främjandeförbudet, innebärande att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från främjandeförbudet om lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande och den utländska lotterianordnaren har rätt enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt. Som en följd av undantaget från främjandeförbudet ändrades även straffbestämmelsen i 54 § lotterilagen samt vissa bestämmelser i lotteriskattelagen.

Automatspelslagen ändrades den 1 januari 2005, varvid Lotteriinspektionen övertog de uppgifter i fråga om tillståndsgivning och tillsyn som socialnämnden tidigare haft. Automatspelslagen innehöll tidigare inget krav på att ett tillstånd skulle vara tidsbegränsat, och någon bestämmelse med den innebörden infördes inte heller när Lotteriinspektionen övertog tillståndsgivningen. Det förutsattes dock att tillstånd meddelade av Lotteriinspektionen skulle vara tidsbegränsade (jfr prop. 2004/05:3 s. 15 f.). För att undvika att äldre, icke tidsbegränsade tillstånd skulle fortsätta att gälla för all framtid förordnades i övergångsbestämmelserna följande. Tillstånd som meddelats med stöd av äldre bestämmelser och vars giltighetstid löper ut före den 1 april 2006 skall fortsätta att gälla till dess giltigheten löper ut. Tillstånd vars giltighetstid löper ut efter den 31 mars 2006 och tillstånd vars giltighet inte är begränsad i tiden upphör att gälla den 1 april 2006. Från och med den 1 april 2006 kommer det således att

gälla ett krav på tillstånd från Lotteriinspektionen för förströelseautomater enligt automatspelslagen.

Den 1 januari 2005 ändrades även 22 § lotterilagen på så sätt att det vid bedömningen av om bingospel kan antas att ge sökanden skälig avkastning skall beaktas även avkastningen från spel på värdeautomater i spellokalen. Även 37 § lotterilagen, som innehåller ett förbud för anordnaren eller dennes ombud att lämna kredit för insatser i lotteriet, ändrades varvid Lotteriinspektionen numera får medge undantag från kreditförbudet om det finns synnerliga skäl. Undantaget anses särskilt avse den situationen att lottsedlar distribueras per post mot postförskott (se prop. 2004/05:3 s. 19).

3 Den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen på spel- och lotterimarknaden

3.1 Allmänt

Den svenska spel- och lotterimarknaden är väsentligen förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Denna uppdelning av marknaden har gamla anor. Vadhållning på hästar till förmån för hästaveln har förekommit sedan åtminstone 1923 och tips och penninglotterier i uteslutande statlig regi sedan 1930-talet. Lotterier har sedan lång tid tillbaka utgjort en viktig finansieringskälla för föreningslivet, vilket intagit en särställning på så sätt att lotterier tillåtits till förmån för vissa allmännyttiga ändamål men inte till förmån för privata vinstintressen. Redan 1939 års lotteriförordning slog fast denna princip.

Kommersiella inslag har dock förekommit i viss omfattning på den svenska spel- och lotterimarknaden genom tiderna. I dag är de kommersiella intressena huvudsakligen inskränkta till s.k. restaurangkasinon.

De spelformer som förekommer på den reglerade svenska marknaden kan sammanfattningsvis sägas vara följande (närmare beskrivning av de olika spelformerna följer i avsnitt 3.2): *Turspel* (spel och lotterier där slumpen väsentligen avgör utgången, t.ex. sedvanliga lotterier, nummerspel såsom Lotto och Keno m.m.; anordnas av ideella föreningar och Svenska Spel), *vadhållning och sportspel* (anordnas väsentligen av Svenska Spel och, i samband med hästtävlingar, ATG), *automatspel* (väsentligen anordnat av Svenska Spel) och *kasinon* (anordnas av Svenska Spels helägda dotterbolag Casino Cosmopol, förutom s.k. restaurangkasinon som väsentligen organiseras av privata intressen). Till uppräknningen kan övervägas att läggas *spel och lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor (EMV-lotterier)*. I den svenska lagstiftningen har dessa hittills inte behandlats som en särskild spelform, utan särregleringen har avsett själva förmedlingsättet. Hittills har också det produktutbud som de svenska spelanordnarna tillhandahållit i

elektronisk form haft motsvarigheter i fysisk form. Det förekommer dock i ökande omfattning spel och lotterier som anordnas på elektronisk väg vilka inte finns i fysisk form.

Enligt lotterilagen är det som huvudregel ideella föreningar, vilka har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, som har rätt att anordna lotterier. De undantag som direkt framgår av lotterilagen är i detta sammanhang av mindre betydelse. Emellertid har regeringen en utomordentligt stor möjlighet att, med frångående av regleringen i lotterilagen, ge tillstånd till lotterier i annan ordning. I 45 § lotterilagen stadgas således att regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i lotterilagen. Regeringen har därmed rätt att ge tillstånd till andra än dem som anges i lotterilagen att anordna lotterier och dessutom med andra regler, exempelvis i fråga om vinster. Det är med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånden givits till de statsägda eller statskontrollerade bolagen Svenska Spel och ATG, vilka inte ingår i den kategori anordnare som anges i lotterilagens allmänna bestämmelser (se särskilt 15 § lotterilagen).

Lotterilagens reglering i förening med regeringens tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen innebär att det i Sverige råder monopol på vadhållning i samband med idrottstävlingar i mer än en kommun (Svenska Spel), på vadhållning i samband med hästtävlingar (ATG), för värdeautomater (Svenska Spel) förutom i vissa fall för fartyg i internationell trafik och på kasinospel förutom de s.k. restaurangkasinona (Svenska Spel genom det helägda dotterbolaget Casino Cosmopol). Lokala lotterier, inklusive bingospel, är förbehållna ideella föreningar på orten. Rikslotterier anordnas såväl av ideella föreningar som av Svenska Spel. Endast vid de s.k. restaurangkasinona föreligger en friare konkurrens, där hotellet eller restaurangen och även andra kommersiellt verkande företag kan erhålla tillstånd.

Den reglerade svenska spelmarknaden omsatte under år 2004 minst 36,5 miljarder kronor brutto. Av omsättningen avsåg 56 procent Svenska Spel (inklusive Casino Cosmopol som dock endast redovisar behållningen efter utbetalda vinster), 29 procent ATG, 12 procent folkrörelsernas lotterier och 3 procent restaurangkasinon. Den sammanlagda försäljningen av spel och lotterier över Internet uppgick till 1 720 miljoner kr. I den summan är inte Spero Onlines EMV-lotterier medräknade eftersom

uppgifter där saknas om omsättning. Den totala nettoomsättningen var ca 15 miljarder kr.

Jämte den reglerade svenska spelmarknaden förekommer ett omfattande spelande i Sverige på spel och lotterier som inte omfattas av den svenska lagstiftningen. Framför allt handlar det om spel över Internet som anordnats utomlands i överensstämmelse med lagstiftningen i ursprungsstaten. Utbudet av sådana spel har ökat kraftigt sedan slutet av 1990-talet. Från början tillhandahölls främst möjligheten till vadhållning hos utlandsetablerade anordnare. Efter hand har dock andra spelformer slagit igenom, såsom kasinospel och pokerspel. Den kraftigaste tillväxten för närvarande avser poker. Det finns uppgifter om att marknaden för Internetpoker ökat med 600 procent under en tolv månadersperiod till och med november 2004 (jfr Lotteriinspektionens rapport "Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt", dnr 105/2005).

Det är omöjligt att bedöma hur stort spelandet i Sverige hos utländska spelanordnare är. Några helt tillförlitliga uppgifter om detta går inte att få fram. Det finns uppgifter om en omsättning på ca 6 miljarder kr år 2004. Den undersökning som Sifo på uppdrag av Lotteriinspektionen låtit utföra angående spel på Internet indikerar dock en betydligt lägre omsättning än så (Spel på Internet – en undersökning bland allmänheten, 2005-05-11).

Dessutom förekommer i Sverige spel på illegala inhemska spel och lotterier, såsom illegal vadhållning samt spelautomater och kortspel utan tillstånd. Omsättningen på det illegala spelet kan svårigen uppskattas. Enbart det illegala automatspelet beräknas dock omsätta flera miljarder kr årligen (jfr Lotteriinspektionens rapport "Kartläggning av den svenska marknaden för automatspel och liknande spel som idag saknar tillstånd eller anordnas utan erforderligt tillstånd", dnr 76/2003, enligt vilken det antagits att det finns ca 3 000 illegala spelautomater i Sverige, att bruttoomsättningen uppgår till ca 1 miljon kronor per automat och år och att nettoomsättningen uppgår till ungefär en tredjedel av bruttoomsättningen).

Beräkningar har gett vid handen att svenska folket (personer över 18 år) i genomsnitt använder knappt tre procent av sin disponibla inkomst till spel och lotterier och att nettokostnaden – utgifterna minskat med utbetalda vinster – uppgår till knappt 1,2 procent av den disponibla inkomsten. Den andel av den disponibla inkomsten som används till spel och lotterier har

bedömts vara relativt konstant under en längre tid, eller till och med minskat något, trots att spelandet i Sverige har ökat.

3.2 Spel och spelformer

3.2.1 Turspel

Med turspel avses här spel och lotterier där utgången så gott som helt är beroende på slumpen. Det rör sig framför allt om lotter av olika slag eller nummerspel såsom Lotto och Keno. Lotterier som anordnas lokalt är förbehållna föreningslivet med stöd av lotterilagen. Ideella föreningar som bedriver riksomfattande verksamhet har rätt att anordna riksomfattande lotterier av detta slag. Därutöver har regeringen givit Svenska Spel tillstånd att anordna riksomfattande lotterier av turspelskaraktär med stöd av 45 § lotterilagen. I samband med offentliga nöjeställningar finns också möjligheter att i begränsad omfattning anordna spel av detta slag.

3.2.2 Vadhållning och sportspel

Riksomfattande vadhållning förekommer, efter tillstånd av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen, i samband med idrottstävlingar, på Melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen (Svenska Spel), samt i samband med hästtävlingar (ATG). Vadhållning är enligt 4 § lotterilagen att anse som ett egentligt lotteri, med undantag för vadhållning i samband med hästtävling och vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun. Det finns därför förutsättningar för främst ideella föreningar att anordna vadhållning i de fall när sådan är att anse som ett egentligt lotteri, men dessa förutsättningar är starkt begränsade och det är okänt i vilken omfattning detta sker.

Regleringen i lotterilagen i förening med regeringens tillståndsgivning innebär att det i praktiken föreligger monopol på vadhållning i samband med idrottstävlingar i mer än en kommun samt i samband med hästtävlingar.

3.2.3 Automatspel

Med automatspel förstås här spel på spelautomater som kan ge vinst och där vinsten inte enbart består i rätt till fortsatt spel. Spel på spelautomater som inte ger vinst eller ger vinst endast i form av frispel regleras i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) och inte i lotterilagen. Förhållandet mellan automatspelslagen och lotterilagen behandlas i avsnitt 8.1.7 och 8.2.3 och spel enligt automatspelslagen kommer inte att beröras närmare här.

Spel på penningautomater, dvs. automater som betalar ut vinst i form av pengar, och skicklighetsautomater är i princip inte tillåtet i Sverige.

Spel på värdeautomater, dvs. automater som betalar ut vinst i form av värdebevis är enligt lotterilagen tillåtet i samband med viss hotell- och restaurangverksamhet eller bingospel. Tillstånd till värdeautomater enligt lotterilagen kan endast ges till ett spelföretag som ägs av staten. Svenska Spel har tillstånd att anordna spel på som mest 7 500 värdeautomater.

Enligt lotterilagen gäller dock att ovanstående automatspelsformer kan få anordnas även på fartyg i internationell trafik. En överenskommelse har träffats mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland (regeringens beslut den 22 mars 2001, dnr Fi2000/4429). Någon motsvarande överenskommelse med annan stat har inte träffats.

Spel på varuspelsautomater får anordnas i samband med offentlig nöjeställning (tivoli eller liknande).

Enligt kasinolagen (1999:355) får tillstånd till kasinospel omfatta även spel på penningautomater och andra automatspel. I regeringens tillstånd till Casino Cosmopol har medgivits rätt till sådant automatspel inom de fyra kasinon som omfattas av kasinolagen.

Automatspel i andra former är inte tillåtet.

3.2.4 Kasinospel

Kasinolagen reglerar de kasinon med s.k. internationella regler som finns i Sverige. Enligt kasinolagen kan tillstånd att anordna kasinospel ges endast till företag som i sin helhet, direkt eller

indirekt, ägs av staten. Kasinolagen möjliggör sex sådana kasinon och i dag finns fyra stycken. Sådant kasinospel kan omfatta roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande samt olika former av automatspel.

Från kasinospel enligt kasinolagen måste skiljas de s.k. restaurangkasinona, dvs. roulettspel, tärningsspel och kortspel som anordnas i samband med restaurang- eller hotellverksamhet, offentliga nöjeställningar inom nöjesparker eller på fartyg i internationell trafik. Denna verksamhet har till det yttre formen av kasinospel men förutsättningarna skiljer sig i väsentlig mån från kasinospel enligt kasinolagen, t.ex. genom att endast förhållandevis låga insatser och vinster medges vid restaurangkasinon. Dessutom kan restaurangkasinon inte omfatta spelautomater som ger vinster. Restaurangkasinon är inte förbehållna staten eller folkkrörelserna och i praktiken anordnas allt spel på restaurangkasinon av privata företag. Ca 180 anordnare har tillstånd att bedriva sådant spel. Cherryföretagen är marknadsdominerande. Av de övriga är merparten väldigt små.

3.2.5 Andra spelformer

Lotterilagen omfattar även vissa andra förfaranden som definitionsmässigt är att anse som lotterier.

Olika former av *marknads- och tivolinöjen*, såsom chokladhjul och bollkastning, anordnas i samband med offentliga nöjeställningar m.m.

Bingospel definieras i 5 § lotterilagen som ett lotteri som förutsätter att deltagaren är närvarande på spelplatsen och där köper en bingobricka, där vinstmöjligheterna är beroende av om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan och där deltagaren genast gör anspråk på sin vinst. Bingospel har traditionellt anordnats av de ideella föreningarna genom s.k. bingoallianser där ett antal föreningar samverkat vid anordnandet av bingospel. I dag är det dock vanligt att bingospelet i praktiken ombesörjs av serviceföretag på uppdrag av bingoalliansen och det förekommer dessutom att tillståndet givits till serviceföretaget att anordna bingospel till förmån för de i bingoalliansen ingående föreningarna.

Kortspel anordnas som nämnts ovan som kasinospel, såväl i de kasinon som omfattas av kasinolagen som vid restaurangkasinon.

Med kortspel enligt lotterilagen avses t.ex. Black Jack medan bridge anses falla utanför med hänsyn till att utgången i det spelet ansetts vara beroende av spelarens skicklighet. Poker har däremot ansetts falla under lotterilagstiftningen (jfr Skatteverkets skrivelse den 31 januari 2005, dnr 130 19427-05/111) trots att utgången även där i viss mån torde vara beroende av spelarnas skicklighet. I stället torde det ha varit pokerspelets karaktär som gjort att det ansetts böra omfattas av lotterilagstiftningen. Det är möjligt enligt lotterilagen att anordna enbart kortspel, men detta förutsätter att spelet anordnas i samband med restaurang- eller hotellverksamhet, offentliga nöjeställningar inom nöjesparker eller på fartyg i internationell trafik. Insatser och vinster är starkt begränsade vid kortspel som anordnas utanför kasinon enligt kasinolagen; högsta tillåtna insats på varje särskild vinstmöjlighet är i dag ca 65 kr och högsta vinst knappt 100 kr.

Kedjebrevsspel är en spelform som också omfattas av lotterilagen. Den definieras som spel, i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet. Denna definition omfattar även de s.k. *pyramidspelen*. Kedjebrevsspel får inte anordnas i Sverige.

3.2.6 EMV-spel

I lotterilagen behandlas inte spel som anordnas på elektronisk väg som någon särskild spelform. Att dessa spel ändå särregleras i lotterilagen beror på *sättet de förmedlas på* och inte *spelformen i sig*. I 21 a–d §§ lotterilagen ges således regler för lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Det är vid spel som anordnas på elektronisk väg, i dag framför allt över Internet, som tillväxten är absolut störst. Dessa spel bör därför behandlas särskilt vid redogörelsen för den svenska spelmarknaden och dess utveckling.

Bland de spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor finns såväl turspel i olika former som vadhållning och sportspel. Med utgångspunkt i lotterilagens definitioner är det däremot inte möjligt att anordna bingospel eller automatspel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Bingospel förutsätter nämligen att deltagarna är närvarande på spelplatsen. Detsamma måste anses gälla automatspel eftersom med detta avses spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater (en annan sak är

att en dator kan anses vara en spelautomat under vissa förutsättningar; jfr Malmö tingsrätts domar den 31 maj 2005 i mål B 1095-03 m.fl.). Roulettspel, tärningsspel och kortspel  r inte definierat i lotterilagen (jfr SOU 2000:50 s. 186 f.). Det torde dock vara klart att dessa spelformer i lotterilagens betydelse endast avser de traditionella fysiska formerna (se prop. 2001/02:153 s. 18 f.; jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 29 september 2005, mål nr 299-05). Det kan givetvis förekomma att EMV-lotterier presenteras på ett sådant sätt att det på datorskärmen eller på mobiltelefonens display ser ut som att man har att göra med ett rouletthjul, en spelautomat, tärningar eller spelkort. Att ett EMV-lotteri ser ut som t.ex. roulettspel innebär dock inte att lotteriet omfattas av de särskilda reglerna om roulettspel utan det normala  r då att lotteriet anses vara ett s.k. egentligt lotteri. Däremot är det fullt möjligt att på elektronisk v g delta i vadhållning, utan att det spelets karaktär förändras på grund av f rmedlingss ttet. Dessa slutsatser har kommit till uttryck i 21 a   lotterilagen, av vilken följer att lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är att anse som egentliga lotterier. Vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun eller i samband med hästtävling  r däremot inte att anse som egentligt lotteri. Det torde i och för sig även vara möjligt att anordna bingospel över Internet på samma sätt som om spelarna deltar i verksamheten i en lokal där spelet anordnas. Enligt lotterilagen blir dock sådan verksamhet över Internet att anse som ett egentligt lotteri.

Tillstånd till egentliga lotterier, t.ex. traditionella lotterier och andra turspel, som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor kan ges till ideella föreningar på samma sätt som f r egentliga lotterier i  vrigt. Med hänsyn till att spel över Internet  r tillgängligt i princip var som helst är det svårt att begränsa spelandet till ett lokalt avgränsat område. Enligt 11   lotterilagen skall ett tillstånd att anordna ett lotteri bl.a. avse ett visst område där lotteriverksamheten skall bedrivas, vilket normalt skall utgöras av det område där tillståndshavaren  r verksam. Även om det i varje fall teoretiskt skulle gå att begränsa tillträdet till spel över Internet till personer folkbokförda i en viss kommun eller ett l n (jfr prop. 2001/02:153 s. 21)  r detta i dag i praktiken inte ett realistiskt alternativ. Redan därav följer att endast folkr relseakt rer med riksomfattande verksamhet torde komma i fråga att anordna EMV-lotterier.

Endast en organisation från folkrörelsen har i dag tillstånd i Sverige att anordna EMV-lotterier, nämligen Spero Spel som ägs av A-Lotterierna och IOGT-NTO Lotterierna. Med stöd av regeringens tillstånd enligt 45 § lotterilagen har även Svenska Spel tillstånd att anordna EMV-lotterier. Svenska Spel anordnar såväl turspel som vadhållning över Internet och även via mobiltelefon. Även ATG anordnar vadhållning över Internet i samband med hästtävlingar. Vadhållning i samband med hästtävlingar samt vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun omfattas inte av de särskilda reglerna i 21 a–d §§ lotterilagen, och ATG respektive Svenska Spel har monopol inom dessa sektorer även såvitt avser vadhållning som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Den 24 november 2005 beviljades Svenska Spel tillstånd att även anordna pokerspel över Internet. Verksamheten förväntas starta våren 2006.

3.3 De svenska anordnarna av spel och lotterier

3.3.1 Svenska Spel

AB Svenska Spel är ett av staten helägt aktiebolag. Bolaget bildades 1996 genom en sammanslagning av AB Tipstjänst och Svenska Penninglotteriet AB. Enligt bolagsordningen är föremålet för bolagets verksamhet att efter tillstånd från regeringen anordna lotterier om pengar och vadhållning i samband med tävlingar samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Alla tillgängliga vinstmedel skall disponeras på sätt som regeringen bestämmer.

Svenska Spel anordnar olika former av turspel och lottning, vadhållning främst i samband med idrottstävlingar, spel på värdeautomater och kasinospel, det sistnämnda genom det helägda dotterbolaget Casino Cosmopol AB. Regeringen har meddelat samtliga tillstånd. Bruttoomsättningen på spel år 2004 uppgick till totalt 19 354 miljoner kr (exklusive Casino Cosmopol som redovisade en nettoomsättning om 853 miljoner kr). Svenska Spels resultat år 2004 uppgick till 4 782 miljoner kr (koncernresultatet uppgick till 4 803 miljoner kr).

Svenska Spels överskott omfattas av ett vinstdelningssystem, enligt vilket en andel av överskottet fördelas till barn- och ungdomsverksamhet. Från resultatet görs avdrag med ett grundbelopp – storleken på detta grundbelopp kan med ledning av

Svenska Spels årsredovisning för år 2004 uppskattas till ca 3 000 miljoner kr – som tillfaller staten, varefter ca hälften skall tillfalla barn- och ungdomsverksamhet och kanaliseras med ca 80 procent via Riksidrottsförbundet och med ca 20 procent via Ungdomsstyrelsen. Av Svenska Spels överskott för år 2004 utbetalades med stöd i vinstdelningssystemet knappt 655 miljoner kr till Riksidrottsförbundet och 153,5 miljoner kr till Ungdomsstyrelsen.

Återstoden av överskottet skall betalas in till staten, som dock kan verka för att Svenska Spels bolagsstämma anslår ytterligare medel för särskilda ändamål. Bolagsstämman har sålunda beslutat att av 2004 års överskott skall ytterligare 360 miljoner kr betalas ut till Riksidrottsförbundet, delvis inom ramen för det s.k. Handslaget genom vilket Riksidrottsförbundet under en fyraårsperiod tillförs ytterligare 1 000 miljoner kr för barn- och ungdomsidrott. 3 634 miljoner kr av 2004 års överskott betalades in till staten. I fråga om vinstdelningssystemet hänvisas vidare till prop. 1995/96:169 s. 14 ff. och prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 2 s. 110 f.

Svenska Spels produktutbud består huvudsakligen av följande:

Turspel

Svenska Spel anordnar såväl nummerspel som vanliga lotterier. Den största produkten är lotteriet Triss, där bruttoomsättningen år 2004 uppgick till 3 246 miljoner kr. Därefter kommer nummerspelen Lotto och Keno där bruttoomsättningen översteg 2 100 respektive 1 100 miljoner kr år 2004. Vidare ingår i produktutbudet ytterligare nummerspel såsom Vikinglotto och lotterier såsom Penninglotten och Tian. Samtliga produkter finns tillgängliga även över Internet. Triss och Tian finns även tillgängliga över mobiltelefon. I de angivna omsättningstalen är dessa EMV-lotterier inkluderade.

Som turspel redovisar Svenska Spel även Joker som är ett tilläggsspel (nummerspel) som kan köpas i anslutning till såväl nummerspel såsom Lotto och vadhållningsprodukter såsom Stryktipset och Måltipset men inte separat. Vidare redovisas produkterna Bingo och Pick´n´Click som turspel. Dessa båda produkter finns endast tillgängliga som EMV-lotterier och behandlas därför under den rubriken.

Den totala bruttoomsättningen år 2004 på spel inom affärsområdet Turspel, som omfattar de ovannämnda spelformerna inklusive EMV-lotterier, uppgick till 8 332 miljoner kr.

Vadhållning och sportspel

Ett flertal produkter som avser vadhållning finns i Svenska Spels produktutbud. Vadhållning anordnas först och främst på idrotts-evenemang men även på Svenska Melodifestivalen och Eurovisions-schlagerfestivalen samt på hundkapplöpningar. Vadhållning på hundkapplöpningar har anordnats under produktnamnet Greyhound men Svenska Spel beslutade att upphöra med sådan vadhållning vid årsskiftet 2005/06.

Oddset är produktnamnet på traditionell vadhållning. Oddset finns i flera olika former och är den största produkten inom vadhållning med en omsättning år 2004 på 1 990 miljoner kr. Ett brett urval av idrottssevenemang förekommer, varav fotbollsmatcher – särskilt svenska allsvenskan och superettan samt engelska och italienska ligorna men även andra serier – är mest frekvent förekommande. I urvalet ingår även t.ex. ishockey, handboll, basketboll, speedway och bandy samt melodifestivaler. Stryktipset och Måltipset är andra produkter inom sportspelen. Samtliga spelformer finns tillgängliga över Internet och några former av Oddset genom mobiltelefoni. Den totala omsättningen för vadhållning och sportspel uppgick år 2004 till 3 751 miljoner kr.

Automatspel

Värdeautomatspel anordnas under produktnamnen Jack Vegas och Miss Vegas. Spel på Jack Vegasautomater får anordnas i samband med hotell- eller restaurangverksamhet medan Miss Vegasautomaterna finns i bingohallar. Enligt regeringens tillstånd får det finnas högst 7 000 värdeautomater i samband med hotell- eller restaurangverksamhet och högst 500 i samband med bingospel. Ca 7 200 automater finns utställda i dag.

Bruttoomsättningen uppgick år 2004 till 7 270 miljoner kr, varav 6 582 miljoner kr belöpte på Jack Vegasautomaterna och resten på Miss Vegasautomaterna. Tidigare fördes överskottet (bruttoomsättningen med avdrag för vinster och omkostnader) från Jack

Vegasautomaterna direkt till föreningslivet, varvid Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen fördelade överskottet. Från och med år 2004 redovisas i stället överskottet tillsammans med överskottet från Svenska Spels övriga produkter vilket fördelas mellan staten och föreningslivet enligt vinstdelningssystemet.

Kasinospel

De kasinon som drivs av Svenska Spels helägda dotterbolag Casino Cosmopol AB regleras i kasinolagen (1999:355) och inte i lotterilagen. Vi har funnit att kasinolagen inte bör omfattas av vårt uppdrag, och en särskild utredare med uppgift att se över kasinoverksamheten har förordnats (Fi 2005:07). Här skall endast, för fullständighetens skull, nämnas att Casino Cosmopol AB driver fyra kasinon, i Malmö, Göteborg, Stockholm och Sundsvall, och att spelintäkterna (nettoomsättningen) från dessa kasinon uppgick till 853 miljoner kr år 2004. Kasinoverksamheten redovisar endast nettoomsättningen till skillnad från övriga verksamhetsgrenar som redovisar bruttoomsättningen.

EMV-lotterier

Som nämnts ovan är Svenska Spels fullständiga sortiment av turspel och sportspel tillgängligt över Internet. Spelformerna Triss, Tian och Bingo samt vadhållningsformerna Oddset Lången och Oddset Mixen tillhandahålles dessutom via mobiltelefon. Det finns alltså möjligheter till vadhållning och till att "köpa lotter" på elektronisk väg. Med att köpa lotter på elektronisk väg menas här att spelaren på datorskärmen får upp en bild av en lott, t.ex. en Trisslott vilken sedan "skrapas" genom att de "täcktafälten" markeras. Det är alltså inte frågan om köp i den meningen att fysiska lotter beställs hem av köparen, och den fysiska lotten kan inte jämföras med den bild som ses på skärmen. De fysiska och de elektroniska produkterna motsvarar dock varandra till utseende och spelidé.

Dessutom tillhandahåller Svenska Spel två produkter i elektronisk form som inte har någon fysisk motsvarighet i Svenska Spels sortiment, nämligen turspelen Bingo och Pick'n'Click. Bingo motsvarar i utformning fysiskt bingo, vilket Svenska Spel alltså inte anordnar, och tillhandahålles både över Internet och via

mobiltelefon. Pick´n´Click är ett s.k. sannolikhetsspel (probability games), med ett stort antal täckta fält, av vilka ett bestämt antal skall "avtäckas". På den valda spelplanen finns alltid vinst, om rätt fält avtäckas. Denna form av sannolikhetsspel har ansetts inte vara möjlig att anordna i form av fysiska lotter av säkerhetsskäl. Pick´n´Click finns endast på Internet.

Slutligen avser Svenska Spel att introducera pokerspel över Internet. Regeringen har den 24 november 2005 givit tillstånd till detta men verksamheten har ännu inte påbörjats.

Bruttoomsättningen för spel som anordnas över Internet eller mobiltelefoni i Svenska Spels regi uppgick år 2004 till 777 miljoner kr. Svenska Spel bedömer dock att deras andel av spelandet från Sverige på sådant spel uppgår till endast 12 procent.

3.3.2 ATG

AB Trav och Galopp (ATG) bildades 1974. Företaget ägs av Svenska Travsportens Centralförbund (STC) med 90 procent av aktierna och av Svensk Galopp (SG) med 10 procent av aktierna. ATG är således inte till någon del ägt av staten. Däremot är företaget statskontrollerat genom att staten tillsätter sex av elva ledamöter i styrelsen, däribland styrelseordföranden. Av övriga ledamöter utses fyra av STC och en av SG.

ATG:s spelverksamhet består av vadhållning på hästar. Denna sker i form av banspel, dvs. spel som anordnas på trav- och galoppbanorna i anslutning till hästtävlingar där, eller spel genom ombud eller över Internet (E-spel). Samtliga ATG:s tillstånd att anordna spel har meddelats av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen.

ATG:s produktutbud består av ett flertal varianter av vadhållning, där V75 – som går ut på att spela på vinnaren i sju lopp och där vinst utgår vid fem, sex eller sju rätt – utgör den största enskilda produkten med en bruttoomsättning år 2004 om 4 156 miljoner kr. ATG har således inte något rent turspel i sitt sortiment, även om det finns möjlighet att köpa en s.k. Harry Boy, där spelaren – i spelets grundform – inte själv påverkar vadhållningen. Alla ATG:s spelformer finns tillgängliga som banspel, via ombuden och som E-spel.

ATG:s bruttoomsättning och vinstutdelning år 2004 framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Bruttoomsättning och vinstutdelning (miljoner kr)

	Bruttoomsättning	Vinstutdelning
Ombudsspel	8 312,1	5 712,1
Banspel	1 526,0	1 152,0
E-spel	938,3	649,4
Totalt	10 776,4	7 513,5

Verksamheten i ATG beskattas enligt lagen (1991:1482) om lotteriskatt. Enligt 1 b § i den lagen tas lotteriskatt ut med 36 procent av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna. Återstoden, efter avdrag för omkostnader, tillfaller på olika sätt hästsporten i Sverige.

Enligt årsredovisningen uppgick lotteriskatten år 2004 till 1 201,7 miljoner kr. ATG:s omkostnader inklusive ombudsarvoden var ca 780 miljoner kr och överskottet som tillföll hästsporten uppgick till 1 301,2 miljoner kr.

ATG:s bruttoomsättning ökade med ca 240 miljoner kr år 2004 jämfört med året innan. För ombudsspelet och E-spelet ökade bruttoomsättningen medan banspelet minskade.

ATG har dessutom internationellt samarbete med anordnare av vadhållning i samband med hästtävlingar i andra länder, framför allt de andra nordiska länderna. Omsättningen på spel från utlandet uppgick år 2004 till 537,3 miljoner kr.

3.3.3 Folkrörelserna

Allmänt

När man talar om folkrörelsernas lotterier menas normalt lotterier av olika slag som ideella föreningar anordnar och där överskottet tillfaller föreningen. Redan i lotterilagen pekas associationsformen ideell förening ut som en förutsättning – låt vara att vissa undantag kan komma i fråga. Föreningen skall enligt sina stadgar ha till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, bedriva verksamhet som huvudsakligen tillgodoser ett sådant ändamål och inte vägra någon inträde som medlem om inte särskilda skäl mot detta föreligger. Slutligen krävs att föreningen för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Det är alltså inte nödvändigt att en ideell förening, för att få anordna lotterier enligt lotterilagen, måste ingå i vad som definitionsmässigt är att anse som en folkrörelse, med vilket normalt förstås en gruppbildning med en anslutning som omfattar breda samhällsskikt, såsom traditionellt t.ex. fackförenings- eller nykterhetsrörelsen. I stället är det ett allmännyttigt ändamål som kommer i förgrunden när det gäller att avgränsa denna sektor på lotterimarknaden. Med allmännyttigt ändamål torde förstås ändamål som ”enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja” (prop. 1993/94:182 s. 59). Vad som är ett allmännyttigt ändamål kan således förändras över tiden.

Folkrörelsesektorn på den svenska spelmarknaden kan mycket grovt delas in i rikslotterier, lokala eller regionala lotterier samt bingospel. Med rikslotterier menas lotterier som anordnas i mer än ett län.

Det finns ca 30 anordnare som har tillstånd att anordna rikslotterier. Ca 60 tillstånd till rikslotterier meddelades för år 2004. Folkspel är den största anordnaren av rikslotterier med Bingolotto som den största enskilda produkten. Folkspels bruttoomsättning år 2004 uppgick till 1 872 miljoner kr, varav 1 638 miljoner kr avsåg Bingolotto medan bruttoomsättningen för övriga rikslotterier uppgick till 800 miljoner kr.

Lokalt och regionalt finns flera hundra ideella föreningar som har rätt att anordna lotterier inom den egna kommunen eller inom ett visst regionalt avgränsat område. Det finns minst 3 000 sådana lotterier. Bruttoomsättningen för dessa lokala och regionala lotterier år 2004 var uppskattningsvis ca 100 miljoner kr. Därutöver förekommer lokala lotterier som med stöd av 19 § lotterilagen bedrivs utan tillstånd eller registrering. Det saknas uppgifter om omsättning för dessa lotterier.

Även bingospelet i Sverige är förbehållet ideella föreningar, vilka dock i regel samverkar i s.k. bingoallianser som anordnar bingospel till förmån för de däri ingående föreningarna. I vissa fall har tillstånd till bingospel givits till privatägda aktiebolag där fördelningen av överskottet till ideella föreningar angivits i tillståndet. Det finns ungefär 100 bingohallar i landet med tillstånd att anordna bingo till förmån för 575 ideella föreningar med allmännyttigt ändamål. Bruttoomsättningen år 2004 beräknas ha uppgått till ca 1 800 miljoner kr.

Folkrörelsesektorn beräknas således ha haft en bruttoomsättning år 2004 om 4 570 miljoner kr. Sektorns andel av den reglerade svenska lotterimarknaden var ca 12 procent.

Värdet av vinsterna i rikslotterierna och de lokala lotterierna skall enligt lotterilagen motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde. För bingospel gäller att vinsterna skall motsvara minst 35 procent av insatsernas värde medan något vinstandelstak inte finns. Säkra uppgifter om hur stor andel av bruttoomsättningen som slutligen tillföll de ideella föreningarna år 2004 saknas. År 2003 uppgick den slutliga behållningen för Folkspels lotterier till 32 procent, för övriga rikslotterier till 28 procent, för de lokala lotterierna till uppskattningsvis 49 procent och för bingospelet – där vinståterbetalningen är högre än för rikslotterierna och de lokala eller regionala lotterierna – 14 procent. Med utgångspunkt i att dessa andelstal skulle vara oförändrade för år 2004 borde föreningarnas slutliga behållning uppgå till ca 600 miljoner kr från Folkspels lotterier, ca 225 miljoner kr från övriga rikslotterier, ca 50 miljoner kr från lokala och regionala lotterier och ca 250 miljoner kr från bingospelet.

En närmare beskrivning av de största anordnarnas verksamhet följer nedan. Gemensamt för folkrörelselotterierna är att verksamheten till största delen består av sedvanliga lotterier, förutom bingospelet. Endast en anordnare inom folkrörelsesektorn har hittills beviljats tillstånd att anordna EMV-lotterier, nämligen Spero som ägs av A-Lotterierna och IOGT-NTO Lotterierna.

Folkspel

Folkspel, tidigare Folkrörelsernas samarbetsorgan för lotterifrågor (FSL), är en ideell förening som bildades 1989 och som har till syfte att förbättra folkrörelsernas möjligheter att bedriva lotterier. Folkspels medlemmar utgörs av 77 riksorganisationer med allmännyttigt ändamål. Folkspels lotteriverksamhet hade år 2004 en bruttoomsättning om 1 872 miljoner kr och svarade således för den största delen av folkrörelsernas lotteriverksamhet.

Den största produkten i Folkspels utbud är Bingolotto, som år 2004 beräknas ha omsatt 1 638 miljoner kr brutto. Det bör noteras att Bingolottos omsättning minskat kraftigt sedan 1996–97, då lotteriet omsatte drygt 3 100 miljoner kr årligen. Folkspel anordnar

även lotterierna Sverigelotten och Färgfemman, som år 2004 hade en bruttoomsättning om 170 respektive 15 miljoner kr.

Den ideella föreningen Folkspel är tillståndshavare medan den operativa lotteriverksamheten utförs av Folkspel i Sverige AB.

Förmodligen alla av Folkspels medlemsorganisationer, och lokala föreningar under dessa riksorganisationer, anordnar lokala eller regionala lotterier. Dessutom anordnar t.ex. IOGT-NTO, som är medlem i Folkspel, egna rikslotterier.

A-Lotterierna

A-Lotterierna ägs av Socialdemokratiska Arbetarpartiet och Sveriges Socialdemokraters Ungdomsförbund. A-Lotterierna anordnar dels prenumerationslotteriet Kombilotteriet, dels olika skraplotter och EMV-lotterier genom Spero Spel, som ägs av A-Lotterierna och IOGT-NTO Lotterier.

Kombilotteriet hade år 2004 en bruttoomsättning om 324 miljoner kr.

IOGT-NTO Lotterier

IOGT-NTO Lotterier ägs av IOGT-NTO och anordnar dels prenumerationslotteriet Miljonlotteriet, dels olika skraplotter och EMV-lotterier genom Spero Spel, som ägs av A-Lotterierna och IOGT-NTO Lotterier.

Miljonlotteriet hade år 2004 en bruttoomsättning om 366 miljoner kr.

Spero Spel

Spero Spel ägs av A-Lotterierna och IOGT-NTO Lotterier med 50 procent vardera. Spero Spel anordnar lotterier i form av skraplotter som säljs genom Speros lotteriombud. Spero anordnar även lotterier över Internet och via mobiltelefoni genom Spero Online.

Speros lotteriverksamhet år 2004 omsatte 57 miljoner kr brutto. Omsättningstalen för Spero Onlines EMV-lotterier är inte kända.

3.3.4 Kommersiella aktörer

Utrymmet för kommersiella anordnare av spel och lotterier på den reglerade svenska spelmarknaden är mycket begränsat. Det är i princip endast de s.k. restaurangkasinona samt marknads- och tivolinöjen som är öppna för privata anordnare. Bruttoomsättningen avseende restaurangkasinon år 2004 har uppskattats till 1 000 miljoner kr.

Restaurangkasinon beskattas enligt lagen (1972:820) om skatt på spel med schablonbelopp baserat på antalet spelbord enligt tillståndet.

Till och med 1999 kunde kommersiella anordnare även anordna spel på varuspelsautomater i samband med hotell- eller restaurangverksamhet men sådan verksamhet är i dag endast tillåten vid offentliga nöjeställningar i form av tivolin eller liknande.

3.4 Den internationella spelmarknaden

3.4.1 Allmänna anmärkningar

Utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, såväl i Sverige som internationellt, avser till stor del interaktiva spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Det förekommer säkerligen en omfattande utvecklingsverksamhet även i fråga om "fysiska" lotterier men ur det svenska lagstiftningsperspektivet är en sådan internationell utveckling av mindre betydelse. Det väsentliga rör i stället de interaktiva spelformerna där nationsgränserna och nationell spellagstiftning inte hindrar tillgängligheten av spelen. Redogörelsen här för den internationella spelmarknaden kommer därför huvudsakligen att röra den interaktiva spelmarknaden.

Att den internationella, gränsöverskridande spelmarknaden kunnat utvecklas så kraftigt som skett kan väsentligen förklaras med utvecklingen av och allmänhetens anslutning till Internet. Internet har först och främst möjliggjort en gränsöverskridande spelverksamhet på ett sätt som inte varit möjligt tidigare. I takt med att allt fler privatpersoner fått tillgång till Internet – på arbetsplatser såväl som i hemmet – har tillgången och närheten till spel ökat väsentligt. Av den svenska befolkningen i åldrarna 16–84 år hade 69,2 procent tillgång till Internet i hemmet år 2004 (Statistisk årsbok 2006, tabell 312). I åldersgruppen 35–44 år var siffran så hög som 86,1 procent. Än så länge är det visserligen bara

en mindre del av Internetanvändarna som satsar pengar på spel över Internet. Enligt den undersökning som Sifo på uppdrag av Lotteriinspektionen utförde våren 2005 om spel på Internet hade 6 procent av allmänheten i åldern 18 år och uppåt satsat pengar på spel över Internet de senaste tre månaderna. Den höga anslutningsgraden till Internet innebär dock att spelmöjligheterna och tillgängligheten till spel ökat väsentligt; allt som behövs för att kunna spela finns tillgängligt i hemmet.

Möjligheterna till spel över interaktiva media utvecklas ständigt och förutom Internet finns spel i en allt ökande omfattning tillgängligt via mobiltelefoni och interaktiv TV (se vidare avsnitt 3.5.2). Hittills är det dock spelandet över Internet som stått i fokus för utvecklingen, och i redogörelsen för den internationella spelmarknaden talas för enkelhetens skull enbart om Internet.

3.4.2 Spel över Internet

Grovt sett kan spelmarknaden över Internet delas in i tre huvudkategorier, nämligen *vadhållning*, *poker* och *turspel*. Gränsdragningen mellan dessa huvudkategorier kan i vissa fall vara flytande, och det finns inte här anledning att göra någon exakt avgränsning mellan dem.

Vadhållning

Vadhållning kännetecknas av att utgången är beroende av utfallet av en händelse, vilket i sig inte är slumpmässigt men där spelaren inte kan påverka utfallet genom deltagandet i vadhållningen. Det kan t.ex. gälla vadslagning i fråga om utgången av t.ex. en hästkapplöpning eller en fotbollsmatch men även i fråga om t.ex. musik- eller skönhetsstävlingar där utgången visserligen ofta beror på rent subjektiva värderingar hos dem som avgör utgången men ändå inte kan anses vara slumpmässigt bestämd.

Vadhållning kan ske i många olika former. Anordnaren kan ange fasta odds för de olika spelhändelserna eller odds som påverkas av antalet deltagare och deras insatser. I båda dessa fallen gäller att det är anordnaren som ytterst ansvarar för förutsättningarna för vadslagningen och står risken för vinst eller förlust. Anordnaren kan vidare anordna poolspel där alla insatser gällande en viss

spelhändelse samlas och fördelas till vinnarna i förhållande till t.ex. deras insatser. Anordnaren fungerar här som en förmedlare mot en viss provision och står inte risken för vinst eller förlust eftersom vinstutbetalningen i fråga om en händelse inte kan bli större än de sammanlagda insatserna. Slutligen kan anordnaren förmedla vad mellan olika spelare i s.k. vadslagningsbörser, där anordnarens enda uppgift är att föra samman spelare som önskar satsa på samma spelhändelse och förmedla insats och vinst mot en viss provision.

Poker

Det som särskilt kännetecknar denna kategori är att det handlar om spel där flera deltagare kan spela mot varandra på samma sätt som i fysiskt pokerspel, men där "kort" fördelas genom ett slumpvalsprogram. Det är alltså inte frågan om spel mot anordnaren. Att benämna denna kategori poker är måhända inte helt rättvisande eftersom det på motsvarande sätt i princip skulle kunna spelas bridge eller fia med knuff. Det är emellertid just pokerspel som fått ett mycket stort genomslag över Internet, till skillnad från andra liknande spel. Pokerspel är av tradition ett spel om pengar och fysiskt pokerspel hänförs med hänsyn till sin karaktär till lotteri enligt lotterilagen. Karaktäristiskt för poker är att utgången beror inte enbart på fördelningen av "kort" utan till stor del på spelarnas åtgärder och i varje fall delvis kan påverkas av den enskilda spelarens skicklighet.

I likhet med vadslagningsbörserna innebär anordnande av pokerspel över Internet att anordnaren erbjuder en plattform där spelet kan ske samt förmedlar insatser och vinster, allt mot provision.

Turspel

I turspelen är utgången helt – eller i varje fall till väsentlig del – beroende av slumpen, såsom "skraplotter" och "spelautomater" på Internet eller virtuella ankkappsimningar. Det kan visserligen sägas att utfallet inte är helt slumpmässigt eftersom utgången bestäms av en på förhand programmerad slumpgenerator. Det finns dock möjligheter att utforma den algoritm som bestämmer utfallet på ett sådant sätt att utgången ligger mycket nära ett helt slumpmässigt utfall.

En särskild kategori spel över Internet är de s.k. kasinospelen. Dessa har som förebild de olika spelformer som förekommer i fysisk form på kasinon. På datorskärmen simuleras t.ex. roulettspel och spelautomater och det finns även möjlighet att mot en simulerad givare spela Black Jack och olika former av pokerliknande spel. Med hjälp av grafiska effekter och ljudeffekter är avsikten att skapa en miljö som så långt som möjligt skall motsvara ett verkligt kasino. Kasinospelen på Internet bör dock väsentligen ses som turspel. Spelarna har inget inflytande över utgången vid roulettspelen eller spelautomaterna utan utgången är slumpmässigt bestämd. Även vid Black Jack och liknande spel är slumpen väsentligen det avgörande, även om spelarens åtgärder i viss omfattning kan ha betydelse. Det avgörande här torde vara att spelet sker mot anordnaren och inte, såsom poker, mot andra deltagare.

3.4.3 Spelmarknaden på Internet

Det är inte möjligt att beskriva den internationella spelmarknaden på Internet annat än i stora drag. Med internationell spelmarknad menas här den verksamhet som är tillgänglig i samt riktar sig till spelare även utanför den stat, där verksamheten anordnas. Lagstiftning på spelområdet har traditionellt utgått från att spel och lotterier är en nationell angelägenhet, och lagstiftningen har inte anpassats till internationaliseringen av spel i samma takt som utvecklingen på spelområdet skett. I många stater, liksom i Sverige, har lotteriverksamhet ansetts vara en statlig angelägenhet, eller verksamhet som skall bedrivas endast till förmån för allmännyttiga intressen. I vissa stater har privata vinstintressen accepterats på delar av spelmarknaden. Genom möjligheten till överföring av kommunikation mellan stater, och de i princip obefintliga möjligheterna att hindra oönskad trafik över Internet, har en grund skapats för anordnare av spel och lotterier att etablera sig i stater där de har möjlighet att bedriva spelverksamhet som över Internet blir tillgänglig även där dessa anordnare av olika skäl inte lagligen kan etablera sig och sin verksamhet.

Några över- eller mellanstatliga överenskommelser har inte träffats i fråga om spelverksamhet specifikt och således inte heller i fråga om skyldigheter för stater att begränsa eller stoppa spelverksamhet som riktar sig till andra stater. Inte heller finns det

någon fullständig samsyn kring vad som skall anses vara spelverksamhet. I stället är det i princip statens fria val om man vill tillåta spelföretag att etablera sig där och anordna spel som riktar sig till andra stater. Inom Europeiska unionen synes merparten av medlemsstaterna försöka upprätthålla nationella spelmarknader, ibland utan att fullt ut beakta att de allmänna fördragsreglerna gäller för spelverksamheten med endast de undantag som framgår av EG-domstolens praxis (se avsnitt 6.3). Det finns emellertid medlemsstater vars lagstiftning uttryckligen godtar anordnande där av verksamhet som enligt den svenska lagstiftningen är att anse som lotterier och som riktar sig till andra stater. Det gäller framför allt Storbritannien i fråga om vadhållning – som där anses som sedvanlig näringsverksamhet och inte som spel – samt Malta. I dessa stater har därför ett stort antal företag inom spel- och vadhållningssektorn etablerat sig. Det rör sig till viss del om företag som tidigare varit etablerade inom den sektorn, men i stor omfattning handlar det om nybildade spelföretag som ofta ägs eller kontrolleras av medborgare i stater där privat spelverksamhet inte är möjlig. Ett antal av de spelföretag som i dag erbjuder spel över Internet med tillstånd i Storbritannien eller Malta är ägda eller kontrollerade av svenskar.

Utanför Europeiska unionen finns möjligheter för spelföretag att etablera sig i ett antal stater, antingen genom ett licensförfarande där eller helt enkelt genom att verksamheten inte är underkastad någon reglering där. Det torde i många fall inte ens ställas upp något krav på fysisk etablering i den ifrågavarande staten. Det finns således goda möjligheter för den som önskar anordna spel och lotterier över Internet att bedriva sådan verksamhet.

Spelmarknaden över Internet har utvecklats mycket kraftigt de senaste åren. Enbart pokerspelet beräknades ha haft en 600-procentig utveckling 2003–04. I november 2004 fanns det uppskattningsvis 200 spelsidor för poker och vardera hundratals sidor för vadhållning eller kasinospel. Nära nog dagligen sker förändringar och nya anordnare tillkommer samtidigt som andra försvinner. De största anordnarna har ett fullständigt utbud av spelformer medan många anordnare enbart riktar in sig på enstaka spelformer såsom poker.

Oaktat den världsomfattande möjligheten att spela över Internet finns det geografiska inriktningar även hos dessa. Det förekommer alltså att anordnare av spel över Internet särskilt riktar in sig mot

kunder i vissa länder eller världsdelar. Flera av de stora spelföretagen över Internet torde vara särskilt inriktade mot den amerikanska marknaden i fråga om urval av spelhändelser, språk, marknadsföring etc. Även om det givetvis förekommer att svenskar spelar hos dem torde det finnas mindre anledning att behandla dem närmare här.

För svenskt vidkommande är det däremot av intresse att ett antal anordnare med licenser i Storbritannien eller Malta klart och tydligt riktar in sig mot den nordiska – och framför allt den svenska – marknaden. Även om de enskilda företagens marknadsstrategier inte är offentliggjorda kan en sådan inriktning konstateras utifrån ett flertal faktorer såsom att svenska spelhändelser ingår i urvalet vid vadhållning, att spelsidorna finns tillgängliga på svenska och inte minst att anordnarnas varumärke exponeras i svenska medier. Däremot är det – oaktat inriktningen mot den svenska marknaden – svårt att avgöra vilka av dessa anordnare som verkligen kan sägas ha någon andel att tala om av denna marknad. Flera försök till uppskattningar av hur stor omsättning som belöper på spelare i Sverige har gjorts (se nästa avsnitt) men några säkra uppgifter om detta eller om antalet spelare här finns inte.

Det går hur som helst att ange några spelanordnare som på ett eller annat sätt riktar in sig mot den svenska marknaden och som också uppnått beaktansvärd omsättning vid spel från Sverige.

Inom vadhållningen är det framför allt tre företag som hittills gjort sig gällande, nämligen Unibet, Expekt.com och Ladbrokes. Av dessa är de båda förstnämnda utpräglade Internetspelföretag och dessutom svenskkontrollerade medan Ladbrokes är ett brittiskt vadhållningsbolag som anordnat vadhållning i fysisk form sedan 1800-talet. Dessa företag har spellicenser i Storbritannien, Malta och Gibraltar. Andra spelföretag som kan nämnas här är Multipoker.com, Betsson (som numera ägs av Cherryföretagen) och Centrebet (ett ursprungligen australiensiskt spelbolag med vadhållningslicenser i Storbritannien och ett antal delstater i Australien). Samtliga ovan nämnda spelbolag, liksom flera andra av de stora internationella spelbolagen, tillhandahåller förutom vadhållning även kasinospel. På grund av det mycket stora intresset för pokerspel över Internet för närvarande har även den spelformen introducerats hos flertalet av de största spelbolagen. Dessutom har ett antal spelsidor på Internet som väsentligen riktar in sig på poker tillkommit. Här kan nämnas 24hPoker, med huvudkontor i Stockholm men med licens i Gibraltar och som synes vara helt

inriktat på poker. Spelsidorna hos dessa företag är i varje fall delvis tillgängliga på svenska.

Det finns emellertid fortfarande mera renodlade vadhållningsföretag på Internet. I dag verkar intresset vara särskilt inriktat på vadsplagningsbörser. Den ledande vadsplagningsbörsen på Internet torde i dag tillhandahållas av det brittiska spelföretaget Betfair som förmedlar vad på ett stort antal sportevenemang inom en mängd sporter men även på t.ex. viktigare politiska händelser. Även Betfairs spelsidor finns delvis tillgängliga på svenska. Betfair anordnar numera även pokerspel över Internet.

3.4.4 Spel över Internet i Sverige

Det finns i dag tre svenska anordnare som med stöd av svensk lagstiftning har rätt att anordna spel och lotterier över Internet, nämligen Svenska Spel (vadhållning, turspel och poker), ATG (vadhållning i samband med hästtävlingar) och Spero (turspel). Endast den som enligt lotterilagstiftningen får anordna spel och lotterier i Sverige har rätt att marknadsföra sina produkter, men det förekommer ändå en omfattande exponering av de utländska spelbolagens varumärken här. Detta torde ha medfört att intresset att spela hos utländska spelbolag ökat ytterligare. Till det kommer den exponering av pokerspel som skett genom TV-sända pokerturneringar i flera TV-kanaler, vilket anses ha ökat intresset för den spelformen såväl över Internet som i fysisk form. Det är ett faktum att av svenskarnas spel över Internet sker en betydande del hos de utländska spelföretagen.

Sifo gjorde, som nämnts ovan, en undersökning under våren 2005 på uppdrag av Lotteriinspektionen om spel på Internet. Totalt gjordes 3 399 telefonintervjuer, varav 212 med personer som satsat pengar på spel över Internet. De intervjuade var personer i åldern 18 år och äldre, boende i hela landet. Undersökningsresultaten sammanfattades enligt följande, där svarspunkterna 2–6 besvarats av dem som svarat ja på frågan om de under de senaste tre månaderna satsat pengar på spel över Internet (punkt 1):

1. 6 procent av allmänheten, i åldern 18 år och äldre, uppger att de har satsat pengar på spel över Internet under de senaste tre månaderna. Det är klart fler män (11 procent) än kvinnor (2 procent) som spelar över Internet. Vidare spelar de yngre mer än de äldre.

2. Den spelsajt som man i klart störst utsträckning har spelat på under de senaste tre månaderna är svenskaspel.se (56 procent). Därefter följer atg.se (20 procent), expekt.com (18 procent) och unibet.com (16 procent).
3. Drygt hälften av spelarna (53 procent) har konto hos en spelsajt och 27 procent har konton hos flera spelsajter.
4. Under de senaste tre månaderna har hälften (51 procent) av spelarna satsat pengar på någon spelsajt mellan 1 och 6 gånger. 26 procent har satsat pengar mellan 7 och 20 gånger och 16 procent har satsat pengar över 20 gånger. Det genomsnittliga antalet är 15 gånger.
5. Sportspel är den typ av spel över Internet som de flesta av spelarna (40 procent) satsat pengar på under de senaste tre månaderna, följt av poker (29 procent), Lotto/Vikinglotto/Keno (27 procent), skraplotter (24 procent) och Trav/Galopp (22 procent).
6. Nästan hälften av spelarna (47 procent) har under de senaste tre månaderna spelat för mellan 1–300 kronor. 13 procent har spelat för över 1 500 kronor.

Lotteriinspektionen har, efter analys av materialet, beräknat att spel över Internet från Sverige omsätter 2 800 miljoner kr brutto per år. Siffran omfattar såväl de svenska som de utländska spelordnarna men är inte förenlig med andra beräkningar. Således har Svenska Spel uppskattat att de utländska anordnarna av spel över Internet omsatte 4 600 miljoner kr brutto år 2004 härrörande från Sverige och att den totala bruttoomsättningen på spel över Internet från Sverige var över 6 300 miljoner kr. Ladbrokes har uppgett att man har en omsättning på poker om 40 miljoner kr dagligen från Sverige. Det är knappast möjligt för utredningen att närmare uppskatta hur stor omsättningen egentligen är, och utredningen har inte funnit det meningsfullt att själv försöka utföra undersökningar i frågan.

3.5 Närmare om Internet etc.

3.5.1 Internet

Internet består av ett stort antal små nätverk, vilka är sammankopplade på ett standardiserat sätt. Ett flertal leverantörer är verksamma inom Internet och trafiken sker efter affärsmässiga överenskommelser dem emellan om s.k. routing mellan näten. Adressering, för att förmedla information, sker enligt internationell standard. Internet är uppbyggt på flera nivåer med en hierarkisk struktur.

Internetleverantören (ISP, Internet Service Provider) tillhandahåller tjänsten Internet. Kunderna, Internetanvändarna, köper möjligheten av Internetleverantören att koppla upp sig på Internet. Exempel på Internetleverantörer i Sverige är Telia, ComHem, Bredbandsbolaget m.fl. Vissa av dessa är även Internetoperatörer (se nedan).

IP-adresser används för att etablera kontakt mellan olika aktörer inom Internet, såsom Internetanvändaren och Internetleverantören, vilka båda har IP-adresser. Prefixet, t.ex. http, till hemsidesadressen styr vilket ”språk” som används i kommunikationen. En hemsida på Internet anges ofta med en bokstavskombination som i regel anknyter till företagets eller organisationens namn. T.ex. har Statens Offentliga Utredningars hemsida adressen www.sou.gov.se. Varje sådan adress motsvaras emellertid av en IP-adress, i detta fall 193.15.137.122.

Överföring av information inom Internet sker företrädesvis via (opto-) kablar, men till viss del sker överföringen via satellit. Det senare gäller framför allt interkontinental överföring. Några få interkontinentala och ett antal internationella operatörer finns. Nationellt eller regionalt förekommer många operatörer. Informationsöverföring kan i regel ske på alternativa vägar.

Internetleverantörer tillhandahåller Internet såsom tjänst till användarna och ombesörjer alltså inte överföringen av information i nät. Ett stort antal leverantörer finns. Vissa leverantörer är tillika operatörer.

Se vidare om Internet t.ex. i *Internet i Sverige 2004 – Härifrån och framåt!*, Stiftelsen för Internetinfrastruktur 2004.

3.5.2 Mobiltelefoni och interaktiv TV

Det föreligger ingen skillnad mellan spel över Internet och spel via mobiltelefonen om det är fråga om Internetbaserade spel, där spelaren kopplar upp sig på Internet via telefonen. Skillnaderna är mer affärsmässiga än tekniska. När Internet används köper kunden uppkopplingen och kan ansluta sig till vilken spelanordnare som helst. Telefonen är betydligt mera operatörsstyrd, och det kan vara beroende på avtal mellan operatör och spelanordnare som avgör var spel kan ske. Emellertid torde utvecklingen gå mot en mera Internetlik telefonmarknad. För spelbolagen är det däremot ingen skillnad om spelaren deltar via Internet eller spelar över mobiltelefon. Även vid interaktiv TV föreligger en mycket stark bindning till operatören.

Hittills har intresset för spel över mobiltelefon varit lågt, men det torde vara en tidsfråga innan det verkliga genombrottet kommer. Såvitt avser interaktiv TV anses Sverige i dag, enligt en undersökning som utförts av det brittiska forskningsföretaget Screen Digest, vara en "non active market". Funktionaliteten för interaktiv TV finns dock redan i dag i Sverige och inom fem år torde interaktiv TV i hemmet vara vanligt. I Storbritannien och Frankrike däremot har utvecklingen av interaktiv TV kommit långt.

3.6 Svenska spelmarknadens utveckling

3.6.1 Den reglerade marknadens utveckling

Den reglerade svenska spelmarknaden har i allt väsentligt varit förbehållen staten, folkrörelserna och hästsporten. Till detta kommer de s.k. restaurangkasinona. Fördelningen av marknaden mellan dessa anordnare har varierat, framför allt på så sätt att statens och hästsportens marknadsandelar ökat på bekostnad av folkrörelsernas. Under mitten av 1990-talet, när omsättningen på Bingolotto var som störst, ökade folkrörelsernas marknadsandel något men i dag är denna andel stadigt sjunkande.

Fördelningen av marknaden, beräknat utifrån bruttoomsättningen, sedan 1970 framgår av tabellen nedan (siffrorna är hämtade från olika källor – betänkandena SOU 1992:130 och 2000:9 samt Lotteriinspektionens rapporter om utvecklingen på spelmarknaden 2002, dnr 701/2002, och 2004, dnr 105/2005 – och

beräkningsgrunden kan möjligen skilja sig åt). Enligt internationellt vedertagen praxis redovisar kasinon endast nettoomsättningen, dvs. insatser minus vinster. I enlighet med detta är det såvitt gäller Casino Cosmopol nettoomsättningen som legat till grund för beräkningen. Med hänsyn till den höga vinståterbetalningsnivån hos Casino Cosmopol borde rätteligen statens andel vara ännu högre såvitt avser åren 2001 och 2004.

Tabell 3.2 Marknadsfördelning 1970–2004

	1970	1991	1996	1998	2001	2004
Staten ¹	61 % ²	47 %	40 %	42 %	46 %	56 %
ATG	-	34 %	34 %	32 %	32 %	29 %
Folkrörelserna	31 %	17 %	22 %	20 %	18 %	12 %
Kommersiella spelföretag ³	2 %	2 %	4 %	6 %	4 %	3 %

¹ AB Tipstjänst och Svenska Penninglotteriet AB t.o.m. 1996, därefter AB Svenska Spel inkl. Casino Cosmopol.

² Avser staten och hästsporten.

³ Restaurangkasinon samt, såvitt avser 1996 och 1998, varuspel.

Den totala bruttoomsättningen på spel i Sverige har ökat varje år och ökningstakten har tidigare varit stadigt hög. Ökningstakten de senaste åren har dock varit lägre än tidigare år, vilket med största sannolikhet kan förklaras med att en ökande andel av spelandet från Sverige sker hos utländska spelbolag över Internet och andra interaktiva media.

Tabellen nedan visar bruttoomsättningen på den reglerade svenska spelmarknaden ett antal år under perioden 1991–2004. Under början och mitten av 1990-talet ökade bruttoomsättningen hos ATG stabilt medan ökningen hos AB Tipstjänst och Svenska Penninglotteriet AB var obetydlig och vissa år minskade omsättningen. Sedan sammanslagningen 1996 av AB Tipstjänst och Svenska Penninglotteriet AB till AB Svenska Spel har bruttoomsättningen ökat stadigt årligen. För ATG har bruttoomsättningen årligen varit ungefär lika stor sedan 1998.

Bruttoomsättningen i folkrörelsernas lotterier ökade under perioden kraftigt årligen till och med 1997, varefter den minskat. Detta förhållande kan väsentligen förklaras med Bingolottos utveckling. I tabellen särredovisas därför Bingolottos omsättningstal.

I Statens (Svenska Spels) omsättningstal ingår inte Casino Cosmopol, som endast redovisar nettoomsättningen efter utbetalda vinster. Denna uppgick till 33 miljoner kr (2001), 304 miljoner kr (2002), 720 miljoner kr (2003) och 853 miljoner kr (2004).

Bruttoomsättningen för de spel och lotterier som anordnas av de svenska spelbolagen ATG, Svenska Spel och Spero över Internet eller andra interaktiva media uppgick år 2003 till 1 240 miljoner kr och år 2004 till 1 720 miljoner kr.

Tabell 3.3 Bruttoomsättning 1991–2004 (miljoner kr)

	1991	1994	1996	1998	2001	2002	2003	2004
Staten ¹	9 522	10 857	10 695	12 732	15 557	17 685	18 813	19 354
ATG	6 820	8 036	9 049	9 795	10 680	10 177	10 534	10 776
Folkrörelserna – <i>varav Bingolotto</i>	3 489	5 694	5 983	6 069	5 903	5 816	5 072	4 570
Kommersiella spelföretag ²	500	812	1 177	1 735	1 088	1 126	1 058	1 000
Summa	20 331	25 399	26 904	30 331	33 228	34 804	35 477	35 700

¹ AB Tiptjänst och Svenska Penninglotteriet AB t.o.m. 1996, därefter AB Svenska Spel exkl. Casino Cosmopol.

² Restaurangkasinon samt, såvitt avser 1996 och 1998, varuspel.

Ser man till nettoomsättningen, dvs. omsättningen efter utbetalda vinster men före omkostnader m.m., är marknadsandelarna annorlunda. ATG har en lägre andel av nettoomsättningen än av bruttoomsättningen, vilket beror på att vinståterbetalningen genomsnittligt är högre hos ATG än hos övriga anordnare. Staten och folkrörelserna har på motsvarande sätt en högre andel av nettoomsättningen. I tabellen nedan redovisas nettoomsättningen under åren 1996–2004 (utredningen har inte uppgifter om nettoomsättningen för tiden dessförinnan). I siffrorna för staten ingår såväl Svenska Spel som Casino Cosmopol.

Tabell 3.4 Nettoomsättning 1996–2004 (miljoner kr)

	1996	1998	2001	2002	2003	2004 ¹
Staten	5 675	6 396	8 486	7 986	8 600	9 173
ATG	2 627	2 889	3 194	3 046	3 196	3 263
Folkrörelserna	3 063	2 932	2 910	2 829	2 468	2 180
Kommersiella spelföretag ²	525	742	473	486	457	440
Summa	11 890	12 959	15 063	14 347	14 721	15 056

¹ Uppskattade värden.

² Restaurangkasinon samt, såvitt avser 1996 och 1998, varuspel.

Sammanfattningsvis ger de tillgängliga statistikuppgifterna vid handen att spelandet i Sverige inom den reglerade marknaden fortfarande ökar, men att ökningstakten i dag är lägre än för bara några år sedan. Svenska Spels och ATG:s siffror för år 2004 visar på en ökning av såväl brutto- som nettoomsättningen men nettoomsättningen – och i slutänden överskottet till staten och allmännyttiga ändamål – synes avta. Folkrörelsernas lotterier visar sammantaget en negativ utveckling där Bingolottos omsättning minskar stadigt. Speros lotteriverksamhet synes dock utvecklas i positiv riktning men svarar för en begränsad andel av den reglerade svenska lotterimarknaden.

3.6.2 Förhållandet till den internationella spelmarknaden

Uppgifterna i avsnitt 3.6.1 avser endast den reglerade svenska spelmarknaden. Därutöver förekommer ett omfattande spelande från Sverige hos utlandsbaserade spelföretag över t.ex. Internet. Som framkommit tidigare är det svårt att uppskatta hur omfattande det spelandet egentligen är. Några officiella siffror från de utlandsbaserade spelbolagen finns inte tillgängliga för utredningen. Även utan tillgång till säkra uppgifter om Internetspelandets omfattning från Sverige är det emellertid klart att tillväxten av spel över Internet är större hos de utländska än hos de svenska anordnarna.

Svenska Spel har, som nämnts i avsnitt 3.4.4, beräknat att bruttoomsättningen på spel från Sverige hos utländska spelföretag över Internet uppgick till 4 600 miljoner kr år 2004. Förutsatt att

dessa uppgifter är riktiga skulle de utländska spelföretagens marknadsandel redan överstiga 10 procent av den svenska marknaden. Svenska Spels (borträknat Casino Cosmopol), ATG:s och folkrörelsernas andelar skulle då vara 48, 27 respektive 11 procent (med reservation för att Spero Onlines omsättning, som inte är känd, skulle påverka fördelningen något). Sett enbart till spel och lotterier över Internet och andra interaktiva media skulle de utländska spelföretagen ha en marknadsandel om ca 70 procent.

Vidare har Svenska Spel antagit att bruttoomsättningen på spel över Internet från Sverige kommer att fördubblas år 2005 jämfört med år 2004 och att de utländska aktörernas marknadsandel kommer att öka till 84 procent år 2005. Med utgångspunkt i dessa antaganden, samt under den förutsättningen att omsättningen på spel och lotterier i "fysisk" form på den svenska reglerade spelmarknaden förblir densamma, skulle den totala bruttoomsättningen avseende spel från Sverige år 2005 bli närmare 50 000 miljoner kr, varav 13 000 miljoner kr avseende spel över interaktiva media. De svenska anordnarnas andel av den svenska spelmarknaden skulle då uppgå till ca 75 procent och av spelmarknaden över Internet och andra interaktiva media till endast ca 16 procent.

Det bör observeras att Svenska Spels underlag omfattar allt spel över Internet som omfattas av lotteridefinitionen i lotterilagen, dvs. även spelformer som poker och olika kasinospel vilket de svenska aktörerna hittills inte haft rätt att anordna. Om jämförelsen skulle göras endast mellan spelformer som redan i dag anordnas av de svenska aktörerna skulle dessas marknadsandelar vara betydligt större. Det kan t.ex. noteras att av den uppskattade bruttoomsättningen år 2005 om 13 000 miljoner kr beräknas 7–9 000 miljoner kr avse poker.

Som nämnts i avsnitt 3.4.4 har den undersökning som Sifo på uppdrag av Lotteriinspektionen utfört indikerat att omsättningen på spel över Internet från Sverige är lägre än vad Svenska Spel antagit. De omsättningstal som framräknats med stöd av Sifoundersökningen har baserats på de uppgifter som de tillfrågade intervjupersonerna lämnat om hur mycket de satsat på spel över Internet. Det framgår dock inte klart om det verkligen är bruttoinsatserna som angivits, dvs. vad som satsats såväl vid spelets början som vid återspel av vinster, eller om intervjupersonerna svarat hur mycket de inledningsvis satsat eller rent av hur stor deras förlust blev. För det fall svaren delvis återspeglar spelarnas

nettoförluster skulle omsättningstalen enligt undersökningen bli mera förenliga med Svenska Spels antaganden.

Hur som helst visar redan Sifundersökningen att marknaden för spel från Sverige hos utländska spelföretag över Internet är betydande, såväl i absoluta tal som i förhållande till spel över Internet hos svenska anordnare.

3.6.3 Illegalt spel

Vid sidan om den reglerade svenska spelmarknaden och den internationella spelmarknaden över Internet förekommer givetvis illegalt spel i Sverige. Det är svårt att avgöra hur stor den illegala spelmarknaden här är och det finns endast knapphändiga uppskattningar av marknads storlek.

Illegalt spel kan avse alla tänkbara spelformer men som utredningen uppfattat det utgörs det illegala spelet i Sverige väsentligen av vadhållning, automatspel och kortspel (poker). Lotteriinspektionen utförde år 2003 en kartläggning av den svenska marknaden för automatspel och liknande spel som i dag saknar tillstånd eller anordnas utan erforderligt tillstånd (Lotteriinspektionens rapport dnr 76/2003). Enligt den kartläggningen fanns det uppskattningsvis ca 3 000 illegala spelautomater i Sverige. Bruttoomsättningen per år för varje sådan automat uppskattades till ca 1 miljon kr och nettoomsättningen till ungefär en tredjedel av bruttoomsättningen.

I takt med att intresset för och exponeringen i media av pokerspel ökat kraftigt förefaller även det illegalt anordnade pokerspelandet ha ökat såväl öppet som dolt (se Lotteriinspektionens rapport ”Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt”, dnr 105/2005).

3.6.4 Framtiden

Om den framtida marknadsutvecklingen på spelområdet kan man bara spekulera. Enligt uppgifter utredningen tagit del av kan en fortsatt marknadstillväxt förväntas i fråga om spel över Internet och andra interaktiva media. Flera faktorer talar för att sådant spel har ett försteg framför det fysiskt anordnade spelet på en framtida spelmarknad. Det rör sig t.ex. om tillgängligheten till spel på så sätt

att spelmarknaden finns i datorn eller mobiltelefonen och det finns ett urval där av spel som inte har motsvarighet i den fysiska världen. Dessutom finns förutsättningar för en snabbhet i spelet som inte motsvaras av det fysiska spelet.

Vi kan alltså med största sannolikhet förvänta oss att spelandet från Sverige, beräknat utifrån bruttoomsättningen, på spel över interaktiva media kommer att öka. Frågan är i vilken takt detta kommer att ske. Det kan här endast pekats på Svenska Spels antaganden om en fördubbling av bruttoomsättningen såvitt avser spel över Internet för år 2005 jämfört med år 2004.

De olika spelformernas marknadsutveckling är vanskelig att bedöma. Pokerspelet har de senaste åren visat på en mycket kraftig tillväxt och denna utveckling förefaller alltjämt fortsätta, om än med en lägre ökningstakt än tidigare. Enligt Svenska Spels antaganden kan pokerspelet beräknas svara för mellan 50 och 70 procent av bruttoomsättningen vid spel över Internet från Sverige år 2005. I rapporten *Internet Poker – The Real Deal* (River City Group 2004) bedömdes antalet aktiva Internetspokerspelare i världen komma att uppgå till 1,5 miljoner i början av år 2005. Svenska Spel bedömer att ca 170 000 svenskar spelar poker på Internet.

Även vadslagningsbörserna har uppvisat en kraftig tillväxt de senaste åren.

Det förekommer i dag antaganden att t.ex. den amerikanska och den svenska pokemarknaden över Internet är mättad och den tidigare kraftiga tillväxten av pokerspel har mattats av. Enligt uppgifter i media (t.ex. Dagens Industri den 19 september 2005) redovisar en del spelföretag på Internet ett minskat spelande. Även företagsstrukturen på spelmarknaden förväntas bli förändrad. Flera börsnoterade spelbolag på Londonbörsen men även på Stockholmsbörsen har noterat en kraftig nedgång i börsvärdet. Den hårda konkurrensen på spelmarknaden över Internet bedöms leda till att vinstmarginalerna minskar och mindre spelföretag har av bedömare – i enlighet med vad som framkommit i media – förväntats komma att bli uppköpta eller lägga ned sin verksamhet. Ett i Sverige uppmärksammat uppköp skedde i augusti 2005, när Unibet förvärvade moderbolaget till ett på kontinenten verkande spelbolag, Mr Bookmaker. I mars 2005 förvärvades dessutom Betsson av det svenska spelbolaget Cherry.

Den nuvarande utvecklingen på spelmarknaden över Internet behöver i och för sig inte innebära att spelandet minskar där och

det är inte osannolikt att nya koncept introduceras. Marknadsutvecklingen torde också vara beroende av hur spel över mobiltelefoner kommer att utvecklas, även om det verkliga genomslaget för sådant spel hittills har uteblivit. Det kan inte uteslutas att pokerspel över mobiltelefon snart kan vara en realitet, men bedömningar av hur spelmarknaden kommer att utvecklas kan hur som helst inte bli annat än antaganden.

Bedömningen av den svenska reglerade spelmarknaden i framtiden blir helt beroende av vilka förutsättningar som kommer att råda där i framtiden. Det är tydligt att de villkor som anordnaren erbjuder spelaren, t.ex. i fråga om odds, vinståterbetalning och spelformer, är av stor betydelse vid valet mellan olika anordnare. Detta val torde dock även påverkas av faktorer som inte direkt tar sikte på själva spelet, såsom att anordnaren har god renommé eller ett känt varumärke, att överskottet tillfaller ett visst ändamål etc. men spelvillkoren synes ändå vara väsentliga. En fortsatt ökning av omsättningen och en bibehållen hög marknadsandel för de svenska anordnarna av spel och lotterier torde därför förutsätta att de villkor som dessa erbjuder spelarna mera kan likna dem som anordnare utanför regleringen erbjuder. Detta torde gälla såväl om den nuvarande regleringen av den svenska marknaden skulle bestå som vid förändringar på olika sätt – såsom att privata anordnare tillåts, att folkrörelserna får anordna vadhållning etc.

Omvänt torde inskränkningar av olika slag i möjligheterna att från Sverige anordna spel via interaktiva media innebära sådana nackdelar ur konkurrenssynpunkt att marknadsutvecklingen för de svenska anordnarna blir sämre än hos deras utländska konkurrenter. Det är förmodligen den utveckling vi ser i dag, när de utländska spelbolagen erbjuder bättre odds och en högre vinståterbetalning än de svenska anordnarna.

4 Spelproblem

4.1 Hur definieras spelberoende?

Spelmani är en klinisk definition. Sedan 1980 är *termen pathological gambling* upptagen i Diagnostic and Statistical Manual of the American Psychiatric Association¹ (DSM III) där patologiskt spelande klassas som en impulskontrollstörning. Enligt DSM IV kännetecknas spelberoende av att man:

A. Under en längre tid återkommande visat olämpligt spelbeteende som tar sig uttryck i minst fem av följande kriterier:

- Tänker ständigt på spel (t.ex. upptagen av att tänka på tidigare spelupplevelser, av att planera nästa speltillfälle eller av att fundera över hur han eller hon kan skaffa pengar att spela med).
- Behöver spela med allt större summor för att han eller hon skall uppnå den önskade spänningseffekten.
- Flera gånger misslyckats med att kontrollera, begränsa eller sluta upp med sitt spelande.
- Blir rastlös eller irriterad när han eller hon försöker begränsa sitt spelande eller sluta upp med att spela.
- Spelar för att slippa tänka på sina problem eller för att söka lättnad från nedstämdhet (t.ex. hjälplöshetskänslor, skuld, ångest och depression).
- Efter att ha spelat bort pengar återvänder han eller hon ofta en annan dag för att revanschera sig (jagar förluster).
- Ljuger för anhöriga, terapeuter och andra personer för att dölja vidden av sitt spelande.
- Har begått brott som förfalskning, bedrägeri, stöld eller förskingring för att finansiera sitt spelande.

¹ American Psychiatric Association. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, 3 uppl. 1980.

- Äventyrat eller förlorat någon viktig personlig relation, anställning, utbildnings- eller karriärmöjlighet på grund av spelandet.
- Förlitar sig på att andra kan ordna fram pengar för att lösa en finansiell krissituation som uppstått på grund av spelandet.

B. Spelbeteendet kan inte förklaras med att spelaren är inne i en manisk episod.

I International Classification of Diseases (ICD 10)² karaktäriseras spelberoende av frekventa och upprepade spelepisoder som dominerar patientens liv på bekostnad av sociala, yrkesmässiga eller familjerättsliga förpliktelser.

Lite mer sammanfattande brukar *spelberoende* personer beskrivas som personer som har uppenbara svårigheter att avhålla sig ifrån spel och vars spelande har fått flera allvarliga konsekvenser och *problemspelare* som personer som har fått mer än enstaka problem på grund av sitt spelande, men som inte helt nått upp till kriterierna för spelberoende.

Det finns en mängd olika instrument för att mäta spelproblem men i Sverige används ofta ett frågeformulär som grundas på DSM III:s diagnostiska kriterier, nämligen South Oaks Gambling Screen (SOGS-R) som ger mått på både problem någon gång i livet och problem under det senaste året. Med hjälp av frågeformuläret kan de intervjuade delas in i tre kategorier

1. personer som inte spelar samt personer som spelar, men som inte har några spelproblem (0–2 poäng)
2. problemspelare (3–4 poäng)
3. troliga patologiska spelare (5–20 poäng)

Allteftersom de diagnostiska kriterierna förändrats har också har mätmetoderna utvecklats. Ett frågeformulär med tio frågor bygger på DSM IV, Fischerscreen. Liksom vid SOGS-R definieras personer med 3–4 poäng som problemspelare och personer med 5 poäng eller mer som spelberoende. Metoden enligt DSM IV är något ”strängare” än SOGS-R och ger normalt lite lägre värden.

När man talar om spelproblem används ett flertal termer. I svensk litteratur används bl.a. begreppen *problemspelare*, *patologisk*

² International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, 10 uppl. WHO.

spelare, spelberoende, spelmani och *spelmissbrukare*. På senare tid tycks begreppen patologisk spelare och spelberoende användas synonymt.

I studier som baseras på SOGS-R, t.ex. nedan nämnda studie, *Spel och spelberoende i Sverige*³ används begreppet *troligt patologisk spelare* för att markera att klassifikationen bygger på svar i studien och inte på en regelrätt kliniskt psykiatrisk diagnos.

I forskning kring spelberoende används ofta begreppet prevalens, t.ex. prevalens av spelproblem eller prevalensstudie. Med prevalens avses andel av befolkningen som vid en viss tidpunkt har en viss sjukdom eller problematik. Man skiljer på livstidsprevalens (andel personer som haft problem någon gång i livet) och aktuell prevalens (andel personer som haft problem under det senaste året).

4.2 Forskning kring omfattningen av spelproblem

Under 1980-talet publicerades vetenskapliga studier om spelproblem, främst i USA. I Sverige började frågor om spelberoende uppmärksammas under 1990-talet.

Brottsförebyggande rådet presenterade en rapport 1995, *Spelandet i Sverige*⁴, där man försökte uppskatta andelen personer med spelproblem i Sverige. År 1997 påbörjades ett forskningsprojekt om spelberoende under ledning av professor Sten Rönnerberg. I projektgruppen, International Gambling Research Team of Sweden, ingick bl.a. två utländska professorer, Max Abbott, Nya Zeeland och Rachel Volberg, USA. År 1999 presenterade gruppen rapporten *Gambling and Problem Gambling in Sweden*, på svenska *Spel och spelberoende i Sverige*. Studien som genomfördes 1997–1998 på ett urval om 10 000 personer syftar till att beskriva förekomsten av problem med spelandet i Sverige. Det är en av de hittills största prevalensstudierna i världen avseende spelberoende med ett representativt urval. Undersökningen har utförts på en normalpopulation. Annars utförs forskning ofta på speciella urval, såsom hjälpsökande, deltagare i självhjälsgrupper eller besökare på kasinon. Studien har granskats av internationell expertis och betraktas som en av de mest omfattande och tillförlitliga på

³ Rönnerberg, Volberg, Abbott, Moore, Andrén, Munck, Jonsson, Nilsson, Svensson, *Spel och Spelberoende i Sverige*, Statens folkhälsoinstitut, 1999.

⁴ Küllhorn. *Spelandet i Sverige*, BRÅ-rapport 1995:1.

området. Rapporten kallas fas 1 i projektet. Fas 2 presenterades 2003, *Spelberoende i Sverige – vad kännetecknar personer med spelproblem?*⁵ Här genomfördes fördjupade intervjuer med en del av de personer som deltog i den tidigare undersökningen. I fas 2 fokuserar man på vad som kännetecknar och skiljer spelare med problem från spelare som inte har några påtagliga problem med sitt spelande.

4.3 Omfattningen av spelproblem

4.3.1 Sverige

Forskning om omfattning av spelproblem är relativt begränsad. Den mest omfattande studien under senare år är, som tidigare nämnts, den prevalensstudie som genomfördes 1997–1998 av Rönnberg m.fl. Av rapporten framgår att 95 procent av befolkningen någon gång har satsat pengar på spel. När man utförde mätningar enligt SOGS-R konstaterades att mellan 70 642 (1,1 procent) och 109 174 (1,7 procent) personer i åldern 15–74 boende i Sverige 1997 klassificerades som problemspelare och ytterligare mellan 25 688 (0,4 procent) och 51 376 (0,8 procent) personer klassificerades som troliga patologiska spelare. (Medeltal 0,6 procent för troliga patologiska spelare och 1,4 procent för problemspelare). Mätningar gjordes samtidigt enligt Fischerscreen och värdena blev då lägre, nämligen 0,3 procent respektive 0,6 procent. Det var 28 procent av personerna i urvalet som inte svarade på frågorna. Ungefär 10 procent av dem som ingick i studien kunde inte nås per telefon och fick istället ett frågeformulär per post. Svarsfrekvensen för postenkäten var 31 procent.

Svenska Spel utför årligen mätningar av svenskarnas spelvanor och anger att 4 000 personer besvarar frågorna i deras enkät som ingår i en omfattande marknadsundersökning. Svenska Spel uppger att 87 procent av den vuxna befolkningen någon gång under året spelar på någon av Svenska Spels produkter. Vid deras mätningar under åren 1999–2004 uppskattades antalet spelberoende till 30 000 (0,5 procent av vuxna svenskar) och antalet problemspelare till 100 000 (1,5 procent av vuxna svenskar). För år 2005 visar Svenska Spels mätningar på en ökning av antalet spelberoende till ca 45 000

⁵ Jonsson, Andrén, Nilsson, Svensson, Munck, Kindstedt, Rönnberg. *Spelberoende i Sverige – vad kännetecknar personer med spelproblem?*, Statens Folkhälsoinstitut, Rapport nr 2003:22.

(0,7 procent av vuxna svenskar). Svenska Spels uppskattningar stämmer alltså väl överens med vad man kom fram till i Rönnerbergs studie. Svenska Spel redovisar emellertid inte underlaget för sina mätningar men uppger att de använder sig av ett urval av frågor från SOGS-R och DSM IV. Eftersom inte samtliga frågor används blir resultat emellertid inte direkt jämförbart med t.ex. Rönnerbergs studie. Våren 2004 genomförde Statens folkhälsoinstitut en rikstäckande enkätundersökning om folkhälsa där man bl.a. ställde frågor om spelvanor. Frågorna hämtades från SOGS-R och DSM IV men på grund av platsbrist ställdes inte mer än tre frågor. Detta innebär att man får ett index som inte direkt kan jämföras med studier där samtliga frågor används och i rapporten talas om riskspelare. Enligt folkhälsoenkäten har 6 procent av männen och 2 procent av kvinnorna riskabla spelvanor.

Forskningen kring spelproblem är relativt ung och kriterierna för spelproblem utvecklas kontinuerligt. Det finns flera olika metoder att mäta och beskriva individers spelproblem, vilket innebär att jämförelser mellan olika studier, nationella såväl som internationella, inte alltid blir relevanta. Vidare finns det flera kriterier som kan påverka kvaliteten av studierna. Frågan om omfattningen av spelproblem är inte heller helt okontroversiell. Företrädare för spelbranschen kan ha intresse av att redovisa låga värden, medan företrädare för behandlingssidan och självhjälpsorganisationer kan ha uppfattningen att problemen underskattas. Svenska Spel uppgav t.ex. att andelen spelberoende respektive problemspelare inte ökade under perioden 1999–2004, medan Folkhälsoinstitutet år 2003⁶ menade att det fanns tecken på att antalet spelberoende ökade.

Det är troligt att omfattningen av problemspelet har ökat under senare år. Spelförhållandena ändras nämligen hela tiden och i snabb takt. Automatspel (som attraherar spelare med riskbeteende) och som spelas av ungdomar (som har högt riskbeteende) är vanligare nu än vid tiden för Rönnerbergs undersökning. Spel på Internet har utvecklats kraftigt sedan 1998. Svenska Spel och flera utländska spelordnare erbjuder spel på mobiltelefon. Med införandet av digital television öppnas fler spelmöjligheter. Utvecklingen på spelmarknaden är explosionsartad och man kan konstatera att den huvudsakliga utvecklingen sker på spel som har flera riskfaktorer ur spelproblemperspektiv. Tillgängligheten till

⁶ Förslag till handlingsprogram för att motverka spelberoende, Statens folkhälsoinstitut, 2003, dnr 20-01-0649 s. 11 f.

spel – som är en riskfaktor – blir oerhört stor hos i princip alla svenskar. Samtidigt har förebyggande åtgärder som information, stödlinje, spelansvar hos aktörerna och liknande utvecklats sedan 1990-talet, vilket kan ha ”hållit tillbaka” spelproblemen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det är omöjligt att finna en exakt siffra på hur många personer i Sverige som är spelberoende respektive har spelproblem, men utifrån tillgänglig forskning kan man dra slutsatsen att i vart fall 2 procent av den vuxna befolkningen i Sverige har problem med sitt spelade. I sammanhanget är det viktigt att notera att det kring varje problemspelare finns ett antal anhöriga och andra personer som drabbas på olika sätt.

4.3.2 Internationellt, särskilt Norden

Spelandet och förekomsten av spelproblem är specifikt för varje land, beroende på bland annat vilka spelformer som finns och tillgängligheten av dessa. Vidare kan det finnas olika normer och traditioner för spelandet. I en publikation från Lotteriinspektionen⁷ finns en illustration av de viktigaste prevalensstudierna som utförts under senare år, se nedan. I sammanhanget är det viktigt att notera att det har använts olika metoder i undersökningarna varför man bör iaktta en viss försiktighet när man tolkar resultaten.

⁷ Lotteriinspektionens publikation, *Effekter av Statens folkhälsoinstituts förslag till begränsningar för spel på värdeautomater*, 2005, dnr 68/2004.

Studie Land/Stat Instrument	Andel spelare	Andel troligt patologiska spelare (spel- beroende)	Andel problem- spelare	Domine- rande spel i befolk- ningen	Domine- rande spel bland pro- blemspelare	Metod Andel svarande Antal svar (Ålder)
Norge, Lund o Nordlund (2003) SOGS/NODS	95 procent	0,3 procent	0,4 procent	Lotto	Automater	Telefon/post, 55 procent, 5 532 (15–74)
Norge Gøtestam o Johansson (2003) DSM-IV	70 procent livstid	0,15 procent	0,45 procent	Lotto	Automater	Telefon 47,8 procent 2 014 (18+)
Canada Community Health Survey (CCHS 1.2) (2002) PGSI	76 procent	5 procent (totalt problem- spelare och riskspelare) Varav: 0,5 procent problem- spelare, 1,5 procent måttlig risk 2,8procent låg risk		Lotterier, skraplotter, kasino	Automater, kasinon, bingo, hästspel	Samman- läggning av flera under- sökningar 24 997 (15 +)
USA, Nevada (2001) Volberg, SOGS/NODS	86 procent livstid 68 procent senaste året	3,5 procent	2,9 procent	Kasino	Kasino	Telefon 48 procent 2 217 (18+)
Storbritannien (2000) Sproston, Erens, Orford. SOGS (DSM IV)	72 procent senaste året	0,8 procent		Lotteri	Kasino Bookmaker spel (odds)	Personlig intervju och enkät 65 procent 7 680 (16+)
Nya Zeeland (1999) Abbott & Volberg. SOGS-R	95 procent Livstid	0,7– 1,4 procent	1,4– 2,5 procent	Lotto	Automater	Telefon 75 procent 7 139 (15–74)
Sverige (1998) Rönnerberg, Volberg et al SOGS-R, DSM IV	95 procent livstid	1,2 procent livstid 0,6 procent senaste året	2,7 procent livstid 1,4 procent senaste året	Lotterier	Restaurang- kasinon, automater, vadslagning	Telefon och post 72 procent 7 139 (15–74)
USA (1999) Gerstein, Hoffman et al NODS	86 procent livstid 63 procent senaste året	1,2 procent	1,5 procent	Lotterier, kasino	Trav och galopp, kasino	Telefon och personlig intervju 55,5 procent 2 417 (18+)

Undersökningarna visar att mellan en halv och tre procent av den vuxna befolkningen har problem förorsakade av spel. Av sammanställningen framgår vidare att man i de flesta internationella

studier, liksom i Rönnbergs studie, finner att spelautomater dominerar bland problemspelare.

Norska studier antyder att förekomsten av spelproblem är lägre i Norge än i andra länder. Det finns emellertid anledning att bedöma de norska studierna med försiktighet, bl.a. har de haft en väldigt låg svarsfrekvens.

I en finsk studie från 2003⁸ intervjuades knappt 2 500 personer som uppgav att de spelat minst två gånger den senaste månaden. I studien får 1,5 procent av de intervjuade, 5 eller fler SOGS-poäng. De kallas ”*riskgruppen flitigt spelande*” vilket troligen motsvarar det svenska begreppet *spelberoende* såsom det används i Rönnbergs studie fas 1.

Skatteministeriet i Danmark har nyligen tagit initiativ till en undersökning om omfattningen av och orsakerna till spelproblem i Danmark. Undersökningen kommer att indelas i två faser, vilka beräknas att vara färdiga under år 2006 respektive år 2007.

4.4 Spelandet i Sverige

Svenska Spel beräknar att 87 procent av den vuxna befolkningen spelar någon gång under ett år.⁹ Av Rönnbergs första studie framgår att invånarna i Sverige i medeltal satsade 194 kronor i månaden på spel vilket är mindre än vad invånarna i USA, Australien och Nya Zeeland satsade. Snabblotterier, Bingo-Lotto, nationella och lokala lotterier, tips och spelautomater är de spel som flest svenskar prövat på (55–70 procent). Drygt 40 procent har prövat på hästspel och 30 procent har prövat på restaurangkasinospel. Spelproblem är vanligast bland dem som spelar på restaurangkasinon, värdeautomater, privat vadslagning och kortspel utanför restaurangkasinon. Spelproblem är vidare vanligare bland dem som spelar på tips, hästspel och bingo än bland dem som spelar på lotterier. Naturligen spelar problemspelare för mer pengar än spelare utan problem. I Rönnbergs studie, uppskattar man att 9 procent av spelarna står för 52 procent av de rapporterade spelutgifterna i Sverige.

⁸ *Penningspelsundersökning*, Social- och hälsovårdsministeriet, 2003.

⁹ Svenska Spels årsredovisning 2004.

4.4.1 Spel och kön

Män spelar mer än kvinnor och det är också fler män än kvinnor som har spelproblem. Man har inte funnit några biologiska orsaker som förklarar detta varför skillnaden får ses som socialt betingad. Allteftersom sociala normer förändras och samhället blir mer jämlikt mellan könen kan man anta att skillnaderna minskar. Kvinnor spelar oftare på snabblotterier, Bingo-Lotto och bingo, medan män dominerar ifråga om sportspel och hästspel.

I jämförelsen mellan kvinnor och män med spelproblem visar det sig att kvinnorna i högre grad upplevde sin uppväxt som otrygg och socialt instabil. En större andel av kvinnorna hade blivit introducerade i spel inom familjen än männen. Männen hade en högre grad av felaktigt tänkande kring hur skickligheten påverkar vinstmöjligheterna. Med felaktigt tänkande avses bedömning av vinstchanser och hur skickligheten påverkar vinstchanserna.

4.4.2 Invandrare och spel

Invandrare är mindre benägna att spela än personer födda i Sverige. Trots det är det större sannolikhet att invandrare blir spelberoende. Spelproblem är också vanligare bland ungdomar födda utomlands än bland svenskfödda ungdomar.

4.4.3 Vad kännetecknar personer med spelproblem?

I Rönnerbergs studie, fas 2, utfördes fördjupade intervjuer med ett urval av de personer som deltog i den första studien. För varje person med spelproblem valdes en lika gammal person av samma kön utan spelproblem. De senare utgjorde kontrollgrupp. Totalt användes data från 302 personer, varav 151 personer någon gång haft spelproblematik enligt SOGS. Undersökningen genomfördes maj 1999 till juni 2001.

Social bakgrund

- Fler i spelproblemgruppen hade vuxit upp utan båda sina biologiska föräldrar.

- Tre gånger så många i spelproblemgruppen menade att deras uppväxt hade varit socialt instabil.
- Dubbelt så många i spelproblemgruppen upplevde sin uppväxt som känslomässigt otrygg och osäker.
- Dubbelt så många i spelproblemgruppen menade att uppväxten dominerades av känslor av ensamhet och utanförskap och att de inte kände sig förstådda och bekräftade under uppväxten.
- Fler i spelproblemgruppen beskrev att det i någon utsträckning varit viktigt med spel i familjen under uppväxten.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att en socialt instabil uppväxt framstår som en riskfaktor för att utveckla spelproblem.

Motiverande faktorer

- Fler i spelproblemgruppen hade en tendens att spela och öka sitt spelande vid positiva känslotillstånd än kontrollgruppen.
- Fler i spelproblemgruppen uppvisade också en högre grad av ”felaktigt tänkande” och dissociativa upplevelser (transliktande tillstånd) vid spel.
- Fler i spelproblemgruppen hade ökat sitt spelande vid livshändelser än kontrollgruppen.
- Fler i spelproblemgruppen påverkades av yttre händelser på spelmarknaden, såsom ökad tillgänglighet och marknadsföring.

Däremot var det inga skillnader mellan spelproblemgrupp och kontrollgrupp i rapporterat spelbeteende vid negativa känslotillstånd och hur man ändrade sitt spelande om man får en storvinst.

Samband mellan spelande och andra risk- eller problem-beteenden (komorbiditet)

- Fler än tre gånger så många i spelproblemgruppen var deprimerade jämfört med kontrollgruppen
- Fler i spelproblemgruppen hade mer riskabla och problematiska alkoholvanor än kontrollgruppen.
- Deltagarna i spelproblemgruppen visade en lägre grad av livstillfredsställelse än deltagarna i kontrollgruppen.
- Fler i spelproblemgruppen hade indikation på personlighetsstörning.

Det framkom ingen skillnad mellan grupperna avseende allmän hälsa eller bruk av nikotin men fler i spelproblemgruppen hade någon gång använt narkotika.

Undersökningen visar ett samband, men svarar inte på frågorna om en person är deprimerad för att han är spelberoende eller spelar för att försöka hantera sin depression.

4.5 Ungdomar och spel

Som ungdomar betecknas i Rönnbergs studie personer som vid det första undersökningstillfället var mellan 15–17 år och som således var två år äldre i den uppföljande studien. Av de ungdomar som ingick i den första studien intervjuades 96 stycken i fas 2.

Även när man diskuterar spelproblem bland ungdomar används det vedertagna begreppet patologisk spelare vilket sannolikt inte är helt korrekt. Det verkar nämligen orimligt att anta att ungdomar i 15 till 17 års ålder (även om SOGS-R anger det) skulle ha hunnit utveckla sådana kroniska tillstånd som kännetecknar patologiska spelare. I en undersökning från 1992 fann man att den genomsnittliga tiden att utveckla ett spelberoende var 3,5 år. Begreppet patologisk spelare används ändå i fas 2 eftersom det underlättar jämförelser med tidigare rapporter.

Ungdomar spelar generellt mindre än vuxna. Trots det får unga spelare oftare problem med sina spelvanor. Detta förhållande bekräftas i en rad internationella studier. I Rönnbergs studie fas 1 bedömdes 0,9 procent av ungdomarna som troligt patologisk spelberoende och 4,2 procent som problemspelare. Motsvarande siffror för hela urvalet var 0,6 procent respektive 1,4 procent. Vid en jämförelse med internationella undersökningar kan antas att andelen ungdomar med spelproblem ligger på ungefär samma nivå i flera länder.

Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN) utför årligen, på uppdrag av Folkhälsoinstitutet, en undersökning av ungas alkohol- och narkotikavanor i grundskolans nionde årskurs. Sedan våren 2000 kompletteras undersökningen med frågor om elevernas spelvanor. Undersökningen för 2004¹⁰ visar att 39 procent av pojkarna och 20 procent av flickorna uppger att de deltagit i spel eller lotterier den senaste månaden. Flickor

¹⁰ *Skolelevers drogvanor 2004*, Rapport nr 84, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, 2004.

spelade huvudsakligen på snabblotter och Bingo-Lotto, medan pojkar spelade på stryktipset, oddset, kortspel snabblotter, Bingo-Lotto, måltipset, hästspel och Jack Vegas maskiner.

Vid Maria Ungdom i Stockholm, en klinik för ungdomar med missbruksproblem, genomfördes en mindre studie på uppdrag av Statens folkhälsoinstitut år 2004.¹¹ Ungdomar, i genomsnitt 17 år gamla, som sökt till kliniken blev tillfrågade om spelvanor och eventuella spelproblem. Av 180 tillfrågade ungdomar uppgav 15 procent av pojkarna och 5 procent av flickorna att de hade spelproblem. Ungdomarna hade inte i något fall sökt hjälp för spelproblem. Studien talar för att det är betydligt vanligare med spelproblem bland ungdomar med missbruksproblem än bland andra ungdomar.

Åldersbestämmelser hindrar inte alla unga från att spela. Närmare en tredjedel av ungdomar under 18 år har någon gång spelat på förbjudna spelformer. Däremot är det förhållandevis få ungdomar under 18 år som regelbundet ägnar sig åt spel. Mellan fem och tio procent av de unga uppgav att de under senaste månaden ägnat sig åt spelmaskiner, illegal vadslagning om pengar samt kortspel om pengar med kamrater. I sammanhanget är det intressant att notera att speldebuten för en spelberoende är lägre, 15,5 år än för andra spelare, 19,9 år. Även i studier i Nordamerika och i Nya Zeeland har man funnit att de spelberoende börjat spela tidigare än andra spelare.

När forskarna i Rönnbergs studie jämförde ungdomarnas spelsituation vid första och andra undersökningstillfället fann man att ungdomarnas spelvanor är mer föränderliga än vuxnas. Antalet som kategoriserats som troliga patologiska spelare var detsamma två år senare, men nära hälften av dem hade bytts ut. Det hade skett en överflyttning av ungdomar från kategorierna troliga patologiska spelare till problemspelare. Dessutom hade antalet problemspelare minskat kraftigt, flera av de ungdomar som vid första undersökningstillfället uppgav att de hade spelproblem beskrev att dessa minskat eller upphört två år senare.

I Rönnbergs studie, fas 2 konstaterar man att spel på Internet inte fått någon större genomslagskraft bland ungdomar. Detta konstaterande kan emellertid inte anses giltigt längre. Folkhälsoinstitutet rapporterar att de utifrån samtal till Stöddlinjen kan konstatera att alltfler ungdomar ägnar sig åt nätpoker. Även i

¹¹ Tengström, Maria Ungdom, studien är inte publicerad.

media framträder en bild av att många ungdomar spelar på Internet, främst nätpoker (se avsnitt 4.7.2).

Händelser på spelmarknaden, såsom introduktion av nya spel, reklam och marknadsföring av olika spelformer verkar ha störst genomslag bland ungdomar som redan har spelproblem. Ungdomar med spelproblem påverkas också i större utsträckning än andra ungdomar av en ökad tillgänglighet av spel. En förklaring till att ungdomar oftare än vuxna får spelproblem kan vara deras större benägenhet att spela på kontinuerliga och snabba spelformer.

4.6 Riskfaktorer för utvecklande av spelberoende

Spelens utformning såsom snabb återkoppling mellan insats och utfall, att spelandet sker kontinuerligt och spänningsnivån anses vara sådana faktorer som påverkar spelaren att spela mer än avsett. En del funktioner hos spel, som synintryck och snabba bildväxlingar på kommando kan bidra till att spelaren leds in i ett transliknande tillstånd. Även den omständigheten att spelaren, genom spelets utformning, förleds att överskatta den egna skickligheten anses vara en riskfaktor.

En hel del studier pekar på att ökad tillgänglighet av spel leder till ökat problemspelande. I en australisk rapport¹² pekar man på att tillgänglighet inte bara handlar om antalet spelmöjligheter utan också om närheten till spelen, öppningstider, spelvillkor, exponering av spelen, social acceptans och hur lätt eller svårt det är att spela. Det finns dock rapporter¹³ om att förebyggande insatser mot spelproblem, såsom information, "hjälpiliner" och rådgivning kan motverka ökade spelproblem trots att spelmöjligheterna ökar.

I avsnitt 11.8 lämnas en redogörelse för spelreklamens betydelse för spelproblem.

¹² Productivity Commission 1999, Australia's Gambling Industries, Report no 10, kap 8.

¹³ T.ex. Volberg, *Fifteen Years of problem gambling prevalence research: What do we know? Where do we go?* Gambling, febr. 2004.

4.7 Särskilt om spelautomater och Internetspel

4.7.1 Spelautomater

I flera studier, såväl svenska som utländska, har man konstaterat att automater är det dominerande spelet bland problemspelare, se tabell avsnitt 4.3.2. (Ibland anges kasino som spelform och man bör då ha i minnet att spelautomater är det vanligaste spelet på kasinon).

Under 2001–2004 utfördes en studie där drygt 11 000 personer intervjuades.¹⁴ I studien jämförs ”Jack Vegas-spelare” med ”övriga spelare”. Westfelt finner att andelen personer med spelproblem är omkring sju gånger högre bland Jack Vegas-spelarna än bland övriga spelare. Han menar också att de tio procent av Jack Vegas-spelarna som satsat mest pengar står för drygt åttio procent av de totala spelutgifterna på apparaterna.

Av de personer som ringde till Stödlinjen år 2003 uppgav 55,4 procent att spel på automater innebar problem för dem.¹⁵

I ett spelproblemsperspektiv är spelautomater ett ”riskspel”. Dessutom är de placerade i restaurangmiljö där unga människor, som har ett högt riskbeteende, ofta befinner sig.

4.7.2 Internetspel

Flera svenska spelanordnare tillhandahåller sina produkter på Internet. Enligt en undersökning som Sifo utfört på uppdrag av Lotteriinspektionen våren 2005 uppger 6 procent av allmänheten, över 18 år, att de har satsat pengar på spel över Internet under de senaste tre månaderna. Svenska Spel uppskattar att spelomsättningen på Internet kommer att fördubblas under 2005.

Svenska Spel har i november 2005 fått tillstånd att anordna och förmedla pokerspel över Internet och det finns flera utlandsbaserade spelanordnare som erbjuder t.ex. poker för svenska spelare. På senare tid har s.k. nätpoker uppmärksammats mycket i media och det finns uppgifter om att många svenskar, främst ungdomar, spelar Internetspel på de utlandsbaserade spelanordnarnas sites. Denna uppfattning bekräftas av företrädare för sådana bolag. På Stödlinjen för spelberoende uppger man att andelen spelare som anger nätpoker som problemspel ökat markant. Andra halvåret 2004 uppgav 22 av 440 tillfrågade nätpoker som problem-

¹⁴ Lalander, Westfelt, *Den statliga spelapparaten* SoRaD rapportserie nr 22 – 2004.

¹⁵ Helårsrapport för år 2003 020-linjen, Spelinstitutet/Statens Folkhälsoinstitut.

spel, för första halvåret 2005 (t.om. 20 juni) uppgav 76 av 405 tillfrågade nätpoker som problemspel. Detta innebär en ökning från knappt 5 procent till drygt 18 procent och gör nätpoker till det vanligast uppgivna problemspelet efter spelautomater. De flesta av dem som angett att de har problem med nätpoker är yngre än 25 år och samtliga är män. På Stödlinjen och i spelberoendeföreningar har man ganska nyligen uppmärksammat att flera spelare har fått problem med skraplotter på Internet. Det finns emellertid ännu inte några mätningar som bekräftar detta.

Internetspel är en förhållandevis ny företeelse i Sverige och det finns inte mycket forskning om riskerna med sådant spel. Såväl Lotteriinspektionen som Statens folkhälsoinstitut avstyrkte Svenska Spels ansökan om att få anordna poker över Internet. I anledning av Folkhälsoinstitutets yttrande lämnades en rapport om nätpoker.¹⁶ Av rapporten framgår att nätpoker innehåller alla eller de flesta av de faktorer som forskningen hittills klarlagt ökar risken för problematiskt spelande. Enligt forskningen finns det ett samband mellan tillgängligheten av spel och spelproblem. Tillgängligheten till Internet är stor hos de allra flesta svenskar och framförallt hos ungdomar. Andra faktorer som finns hos nätpoker, och sannolikt hos andra Internetspel, som anses vara riskfaktorer är snabb återkoppling mellan insats och utfall samt att spelandet pågår kontinuerligt, är anonymt och har inslag av skicklighet. Dessutom är det ett spel som attraherar unga människor. Spelarrangören har begränsade möjligheter att kontrollera spelarens status, t.ex. om han är drogpåverkad. Möjligheten att kontrollera åldern på dem som spelar har också sina begränsningar.

4.8 Åtgärder mot spelproblem

4.8.1 Spelansvar

Ansvar för att förebygga och att minska de negativa effekterna av spelproblem ligger framförallt hos staten och anordnarna. Staten verkar genom lagstiftning, tillståndsgivning och tillsyn samt genom att tillhandahålla vård, information och forskning. De svenska spelarrangörerna arbetar såväl individuellt som gemensamt för att förebygga spelproblem. Härutöver finns en mängd ideella och

¹⁶ Statens folkhälsoinstitut, Remissyttrande 2005-04-18, dnr 21-05-0192, bilaga *Nätpoker. En rapport till Statens folkhälsoinstitut april 2005.*

privata organisationer och företag som arbetar för att motverka spelproblem.

4.8.2 Lotteriinspektionen

Lotteriinspektionen är en central förvaltningsmyndighet som skall säkerställa att spelverksamheten i Sverige utövas lagligt, säkert och tillförlitligt. Inspektionen skall också medverka till att minska riskerna för sociala skadeverkningar, såsom spelproblem. Lotteriinspektionen ger tillstånd till lotterier som förmedlas med hjälp elektromagnetiska vågor, rikslotterier, vissa bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel enligt lotterilagen. Inspektionen lämnar vidare riktlinjer för olika spel samt utövar tillsyn över lotterilagens efterlevnad.

Vid tillståndsgivningen kontrolleras att lotterier och spel uppfyller inspektionens föreskrifter. Ansökningar kan avslås, t.ex. om verksamhet tidigare bedrivits i strid med inspektionens villkor. Tillstånden kan förenas med villkor utformade så att lotterierna bedrivs på ett lämpligt sätt. Inspektionen har också möjlighet att meddela varningar.

Kontroll- och tillsynsverksamheten sker bl.a. genom granskning av anordnares rutiner och tekniska system, genom kontroll av åldersgränser och kreditspel. Lotteriinspektionen har kontrollanter som utför tillsyn såväl anonymt som öppet.

4.8.3 Statens folkhälsoinstitut

Statens folkhälsoinstitut har regeringens uppdrag bl.a. att motverka och förebygga spelproblem. Folkhälsoinstitutet fungerar som ett nationellt kunskapscentrum för spelberoendefrågor, stimulerar forskning och annan utveckling på området, sprider kunskap om spelberoende till strategiska grupper i samhället samt verkar för förebyggande insatser och andra åtgärder för att minska spelberoendet. Folkhälsoinstitutet började uppmärksamma frågor kring spelproblem under slutet av 1990-talet. År 1999 fick Folkhälsoinstitutet ett särskilt anslag för spelproblemfrågor om 4 miljoner kronor. För åren 2004 och 2005 uppgår anslaget till 14 miljoner kronor per år. Den tidigare nämnda prevalensstudien finansierades av medel från Folkhälsoinstitutet.

Statens folkhälsoinstitut finansierar Stödlinjen, en nationell telefontjänst för spelberoende och deras anhöriga. Linjen bemannas bl.a. av terapeuter med kunskaper om spelberoende. Samtalet till linjen är kostnadsfritt. Aktörerna på spelmarknaden informerar om telefonnumret till Stödlinjen. Under andra halvåret 2004 besvarades 2 377 samtal av Stödlinjen, varav 1 215 var stöd- eller informations-samtal.

Under 2004 startades, med hjälp av medel från Statens folkhälsoinstitut, ett öppenvårdsprojekt med enheter i Stockholm, Göteborg och Malmö. Vidare lämnar Folkhälsoinstitutet bidrag till Spelberoendes Riksförbund och lokala kamratföreningar. Folkhälsoinstitutet bidrar också med medel till ett Internetbaserat självhjälpssystem för spelberoende som utvecklas i samarbete med Uppsala universitet och Spelinstitutet. Öppenvårdsprojektet och det Internetbaserade självhjälpssystemet skall utvärderas vetenskapligt. Folkhälsoinstitutet genomför under 2005 och 2006 en webbaserad utbildning av anställda inom missbrukarvården om behandling av spelproblem samt planerar en informationskampanj riktad till socialtjänst, psykiatri, primärvård och kriminalvård.

4.8.4 Anordnarna

De svenska spelarrangörerna har ett informellt branschråd, Spelrådet. I rådet arbetar man bl.a. med etiska riktlinjer för marknadsföring samt informationsmaterial om spelberoende. Representanter från spelbranschen, Folkhälsoinstitutet, Lotteriinspektionen och Spelberoendes Riksförbund samverkar i spelansvarsfrågor i OSS, Oberoende spelsamverkan.

I Svenska Spels tillstånd att anordna lotterier anges särskilt att bolaget skall säkerställa sociala och hälsomässiga skyddshänsyn. På Svenska Spel uppger man att man arbetar aktivt med spelansvarsfrågor och har bl.a. arbetat fram en spelansvarspolicy där man anger riktlinjer för hur spelprodukterna – marknadsföringen, distributionen och försäljningen av dessa – skall utformas så att riskerna för överdrivet spelande och möjligheterna till fusk och bedrägerier minimeras. Svenska Spel anger att man avstår från att erbjuda spel som är särskilt farliga ur spelberoendesynpunkt samt att man har ”begränsande åtgärder” på sina produkter. Med begränsande åtgärder avses t.ex. insatsbegränsningar, maximivinster, frivillig avstängning, registrering av personlig spelbudget och begränsade

öppetider. Vidare utför Svenska Spel provköp hos sina ombud för att kontrollera att åldersgränserna följs. Ombud som inte följer åldersgränser stängs av för en period. Om man kan visa att ett ombud tillåtit creditspel sägs avtalet med denne upp. Svenska Spel uppger vidare att man strävar efter sunda spelmiljöer och restauranger som har Svenska Spels värdeautomater skall ha en rimlig proportion mellan värdeautomaternas omsättning och restaurangens totala omsättning.

Svenska Spel och ATG har gemensamt startat en utbildning för sina ombud i spelansvarsfrågor där man bl.a. utbildar i frågor om åldersgränser och creditspel. Anordnarna ser till att telefonnumret till Stöddlinjen för spelberoende finns på alla lotter och spelkuponger.

4.8.5 Spelberoendes Riksförbund

Spelberoendes Riksförbund bildades i mars 2000. Förbundet är en partipolitiskt och religiöst obunden sammanslutning av spelberoendeföreningar, spelberoende och anhöriga som verkar för att avhjälpa och förebygga spelberoende. För närvarande finns nio spelberoendeföreningar eller stödgrupper anslutna till Spelberoendes Riksförbund i Stockholm, Göteborg, Malmö, Piteå, Östersund, Borlänge, Västerås, Örebro och Halmstad. Verksamheten består bl.a. av information och stöd till spelberoende och deras anhöriga samt till andra berörda. Förbundet granskar marknadsföringen på spelområdet, initierar spelforskning samt informerar beslutsfattare. Förbundet har också verkat för att ett visst belopp av överskottet från spelverksamheten skall avsättas för att motverka spelberoende samt att socialtjänstlagen skall föreskriva en uttrycklig rätt till bistånd för spelberoende.

4.8.6 Spelinstitutet

Spelinstitutet är ett privatägt kunskapsföretag. Företaget har specialiserat sig på spel om pengar och dess negativa konsekvenser för individen, familjen och samhället. Företaget utbildar, handleder, forskar och informerar om spelberoende. På uppdrag av Statens folkhälsoinstitut driver och bemannar Spelinstitutet Stöddlinjen för spelberoende och deras anhöriga.

4.9 Behandling av spelproblem

4.9.1 Sverige

Många personer med spelproblem saknar egen insikt i sina problem och förhållandevis få personer söker hjälp för sitt spelande. Ofta aktualiseras spelproblemen i samband med kriminalitet eller när anhöriga söker hjälp. Det är också rimligt att anta att en del av dem som har spelproblem klarar att sluta spela på egen hand. Mycket talar för att den faktiska tillgängligheten av behandling är avgörande för om personer med spelproblem söker sig till behandling. Naturligtvis är också de ekonomiska förutsättningarna viktiga.

Möjligheterna till behandling för spelberoende i Sverige har utvecklats under senare år. Enligt en enkätundersökning som genomfördes av Folkhälsoinstitutet 2001¹⁷ fanns ett behandlingshem som var specialiserat på behandling av spelberoende (Kolmården) samt ett behandlingshem som hade spelberoende som huvudsaklig inriktning. Därutöver fanns ytterligare 16 behandlingshem som hade behandlat eller hade uppgett att de var villiga att behandla personer med spelproblem. Enligt en senare kartläggning¹⁸ finns det 10–12 behandlingsutbud som är specialiserade på spelberoende och 20–25 behandlingsutbud som erbjuder behandling för spelberoende. Möjlighet till behandling mot spelproblem finns huvudsakligen i storstäderna. I samma kartläggning uppskattades att cirka 160 personer¹⁹ behandlas för spelproblem i Sverige varje år. Denna siffra skall jämföras med att cirka 700 respektive drygt 600 personer behandlas för spelproblem i Norge respektive Danmark per år. (I Finland är det uppskattningsvis 30 personer som behandlas för spelproblem per år). Genomgående för behandling av spelberoende i Norden är att behandling ofta sker enligt samma modell som för drogberoende. Ofta används kognitiv beteendeterapi som fokuserar på att komma tillrätta med de felaktiga tankar som en spelberoende har om spel. De flesta behandlingshem använder 12-stegsmodellen, en behandlingsmetod som är vanlig för alkohol- och narkotikaberoende. Viss behandling erbjuder också ekonomisk handledning.

¹⁷ *Förslag till handlingsprogram för att motverka spelberoende*, Statens folkhälsoinstitut, 2003, dnr 20-01-0649, s. 28.

¹⁸ Hansen, *Behandling av spilleavhengighet i Norden – et nytt felt*, 2005

¹⁹ Denna siffra omfattar sannolikt inte de personer som fått behandling genom öppenvårdsprojektet, se nedan.

I Sverige är de flesta behandlingsutbud privata. Flera behandlingshem och behandlingsenheter som erbjuder behandling mot droger har breddat sin verksamhet och tar emot personer med spelproblem. Det finns också behandlingshem där man specialiserat sig på spelberoende. Även enskilda personer med erfarenhet av spelproblem erbjuder individuell terapi och gruppterapi. Vistelse på behandlingshem kostar omkring 1 000 kronor per dygn och individuell terapi eller gruppterapi kostar från 400 kronor per timme. Behandlingen finansieras av socialtjänsten, landstinget, kriminalvården eller den hjälpsökande själv. Regeringsrätten har i dom den 1 juni 2005 i mål 4582-03 konstaterat att socialtjänstlagen inte föreskriver att socialnämnden har någon generell skyldighet att arbeta för att förebygga spelmissbruk eller att tillhandahålla behandling för spelmissbruk på motsvarande sätt som finns för alkohol- och drogmissbruk. Trots att det inte finns någon uttrycklig regel om socialnämndens ansvar vid spelproblem kan en enskild ha rätt till bistånd till behandling för spelmissbruk om de allmänna förutsättningarna för rätt till bistånd är uppfyllda, främst att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt.

I Stockholm, Göteborg och Malmö finns sedan 2004 öppenvårdsprojekt där man erbjuder behandling i grupp enligt kognitiva beteendeterapeutiska principer. Behandlingen som omfattar 8–12 sessioner är kostnadsfri. Hittills har cirka 170 personer fått behandling genom projekten. På alla orterna finns kurser för anhöriga och i Stockholm erbjuds behandling för icke svensktalande med hjälp av tolk. Projektet varar till år 2006. En del behandlingsställen arbetar också aktivt med anhörigrupper. Det finns inte någon behandling i Sverige som särskilt riktar sig till ungdomar.

Det finns få studier där man utvärderat behandling av spelberoende, men de förhållandevis knapphändiga studier som finns talar dock för att kognitiv beteendeterapi är en behandlingsform som ger bra resultat.²⁰ I Norden finns inga dokumenterade kunskaper om resultat av vård av spelberoende. Öppenvårdsprojekten i Sverige skall dock utvärderas i en forskningsstudie i Karolinska Institutets regi. Syftet är att undersöka om behandlingen har effekt och att göra en jämförande studie av olika behandlingsmetoder vid spelproblem.

²⁰ Ladouceur, *Treatment of Pathological Gambling: A Critical Review of the Literature*, Psychology of Addictive Behaviors 2003, Vol. 17, No 4.

4.9.2 Övriga Norden

I Danmark organiseras behandling av spelproblem separat och inte som en del av det offentliga behandlingsutbudet. En del av överskottet från spelautomaterna (1 procent av bruttoomsättningen) avsätts till forskning och behandling av spelproblem. Danmark är också det land där det finns högst tillgänglighet till behandling, vilket huvudsakligen beror på att det inte är så långa avstånd som i de övriga nordiska länderna. Center för Ludomani i Odense etablerades 1997 och är det äldsta och största behandlingshemmet i Norden. Här erbjuds en intensiv behandlingkurs om 12 dygn där patienten är inlagd samt individuella samtal och gruppterapi. All behandling är kostnadsfri. Det finns ytterligare behandlingshem i Köpenhamn, Århus och Fredriksberg.

I Norge sker behandlingen huvudsakligen i sjukvårdens öppenvård genom gruppbehandling. Det finns inga behandlingshem som erbjuder behandling mot spelproblem. Blå Kors Senter i Oslo har sedan år 2000 erbjudit behandlingar samt utbildat fackfolk. Härutöver finns ett 30-tal enheter som erbjuder behandling mot spelproblem i Norge. Tidigare var behandlingen kostnadsfri, men sedan mars 2005 gäller samma regler som för psykiatri, vilket innebär att en konsultation kostar 245 kronor upp till frikortsgräsen om 1 585 kr.

Finland har ett begränsat behandlingsutbud. Det finns 2–4 kliniker där man specialiserat sig på spelproblem. Behandling sker huvudsakligen genom kognitiv gruppterapi.

4.10 Finansiering av åtgärder mot spelproblem

Bedömning: Åtgärder mot spelproblem skall även fortsättningsvis finansieras över statsbudgeten.
--

Det har inte gjorts några beräkningar av kostnaderna för spelproblem i Sverige. Riksdagen har uttalat att regeringen bör överväga att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys av spel och spelets negativa konsekvenser i Sverige. Regeringen har också uttryckt att den överväger att uppdra åt en lämplig myndighet att studera spelandets samhällsekonomiska betydelse.²¹ Såvitt känt har det inte skett.

²¹ Prop. 2002/03:93 s. 22.

I januari 2003 lämnade Statens folkhälsoinstitut rapporten *Förslag till handlingsprogram för att motverka spelberoende*²² till regeringen. I rapporten uttalar Statens folkhälsoinstitut att mycket talar för att spelberoende och problemspelande kan betraktas som ett folkhälsoproblem som kräver breda samhällsinsatser. Det ekonomiska behovet för att motverka spelberoende och minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande beräknas till 40–50 miljoner kronor per år, att fördelas med en tredjedel till vardera vård och behandling, förebyggande insatser samt forskning. Statens folkhälsoinstitut föreslår att medel avsätts ur överskottet från spelverksamheten för att motverka spelproblem. Anslaget till Statens folkhälsoinstitut för dessa ändamål har därefter ökat från 9 miljoner kronor för 2003 till 14 miljoner kronor årligen för 2004 och 2005. Regeringen har nu anslagit 29 miljoner kronor för 2006.

Socialutskottet har, mot bakgrund av ett antal motioner, funnit att regeringen bör pröva en modell där medel avsätts från spelverksamhetens överskott för att motverka och minska skadliga effekter av överdrivet spelande. I den mån Lotteriutredningen inte lämnar ett sådant förslag anser utskottet att regeringen bör göra det.²³ I december 2005 biföll riksdagen utskottets förslag. Även i kulturutskottet har man behandlat ett antal motioner med förslag att en andel av spelbolagens intäkter skall gå till åtgärder för att förebygga och informera om spelmissbruk. Kulturutskottet avtog motionerna med hänsyn till att Lotteriutredningens betänkande inte borde föregripas.²⁴

I Australien och Kanada samt i ett antal delstater i USA finansieras åtgärder mot spelproblem genom en avgift på spelandet. I Norge avsätts årligen en andel, 0,5 procent, av Norsk Tippings överskott för åtgärder mot spelproblem och i Danmark används en procent av bruttoomsättningen på spelautomater till finansiering av behandling och forskning kring spelproblem.

Utredningen ser allvarligt på de skadeverkningar som överdrivet spelande medför och menar att det är viktigt med långsiktiga åtgärder, inte minst forskning, för att motverka och förebygga skadliga effekter av överdrivet spelande. Det kan tyckas rimligt att den som bedriver en verksamhet som leder till sociala och ekonomiska skadeverkningar också får bära kostnaderna för dessa

²² *Förslag till handlingsprogram för att motverka spelberoende*, Statens folkhälsoinstitut, 2003, dnr 20-01-0649.

²³ Socialutskottets betänkande 2005/06:SoU1.

²⁴ Kulturutskottets betänkande 2005/06:KrU3.

verkningar. En ordning där en viss andel av spelanordnarnas intäkter avsätts till åtgärder mot spelproblem skulle innebära ett kontinuerligt flöde av medel till nämnda åtgärder. Å andra sidan kan det vara mindre lämpligt att göra sådana resurser beroende av en verksamhet vars intäkter varierar över tiden.

Det är staten som har det huvudsakliga ansvaret för att se till att de resurser som vid varje tidpunkt krävs för att motverka och minska skadeeffekter av spelandet anslås. Den svenska budgetprocessen bygger bl.a. på principen att statens medel skall användas för de ändamål som har högst prioritet. Utifrån politiska överväganden fördelas i budgetprocessen anslag till t.ex. Statens folkhälsoinstitut i konkurrens med andra utgifter på statsbudgeten. Även om avsevärda belopp tillförs statsbudgeten från spelverksamheten, framförallt från Svenska Spels överskott och genom beskattning av ATG, bör inte en andel av dessa medel automatiskt anslås för åtgärder mot spelproblem. Istället bör det vara politiska överväganden som vid varje tidpunkt avgör hur statens medel bäst skall användas utifrån gällande behov. Utredningen ser inga motiv till att här frånga den rådande principen att anslag till olika ändamål finansieras över statsbudgeten.

Om man ändå menar att spelverksamheten skall bidra direkt till åtgärder mot spelproblem krävs det först och främst att samtliga spelanordnare beskattas, även de som inte beskattas idag. Därefter skall skatten specialdestineras till åtgärder mot spelproblem. Utredningen noterar att det varken på alkohol- eller tobaksområdet för närvarande finns någon motsvarande ordning, vilket är i överensstämmelse med principen att skatter inte skall specialdestineras. Sammanfattningsvis har utredningen inte funnit några skäl som talar för att just på spelområdet förorda en sådan modell och lämnar därför inte något förslag på en annan ordning än den nuvarande.

4.11 Sammanfattning

De senaste årtiondena har frågor kring spelproblem uppmärksamats och debatterats av media, politiker, spelarrangörer, f.d. spelberoende, anhöriga, forskare och personer som arbetar med vård och behandling. Det finns inte någon exakt uppgift om hur många som har problem med sitt spelande i Sverige. Uppgifter talar för att det är omkring 2 procent av den vuxna befolkningen. Spelmarknaden utvecklas ständigt, såväl avseende spelformer som

tekniken för hur spel når spelarna. Därför är det svårt att idag förutsäga hur spelmarknaden ser ut om bara några år. Allt talar emellertid för att tillgängligheten till spel kommer att öka och att nya attraktiva spel kommer att lanseras. Man kan inte blunda för den uppenbara risken att detta medför att spelproblemen ökar. Det är helt klart att vissa spelformer, t.ex. spelautomater och Internetspel är mer riskabla än andra ur spelproblemsynpunkt. Samtidigt finns det anledning att tro att motåtgärder, såsom information och begränsande åtgärder kan leda till att spelproblemen minskar, eller i vart fall hålls tillbaka.

Det framförs ofta att andelen problemspelare är en liten grupp i förhållande till andelen spelare. Även om så är fallet, så finns det all anledning att se allvarligt på spelproblem. Spelmissbruk leder ofta till stora ekonomiska och psykiska problem för missbrukaren. Det kan handla om arbetslöshet, bostadslöshet, social utslagning och i vissa fall kriminalitet. Det finns inte någon forskning som visar på sambandet mellan spelproblem och kriminalitet, men uppgifter från tidigare spelberoende, representanter för spelberoendeföreningar och polisen visar på ett sådant samband. Många spelberoende sätter sig i skuld och upplever att de tvingas till kriminella gärningar för att kunna lösa sina lån. Kriminaliteten leder till samhälleliga konsekvenser. Förutom spelmissbrukaren finns det ett antal anhöriga som drabbas. Många missbrukare ljuger för familjen och det är inte ovanligt att hela familjers ekonomi raseras. Även det förhållande att många unga människor spelar gör att det är viktigt att ta problemen på allvar. Ungdomar får oftare spelproblem än vuxna. Visserligen finns det uppgifter som talar för att ungdomar har lättare att ta sig ur ett spelmissbruk än vuxna, men då har den unge kanske redan slutat skolan, brutit med familjen eller begått brott. Många med spelproblem får inte den hjälp de behöver. Möjligheten till behandling för spelproblem har ökat markant i Sverige under senare år, men fortfarande är kunskaperna om effekten av behandling förhållandevis begränsade.

5 Lagstiftningens syften

5.1 Utgångspunkter

Spel- och lotterimarknaden har sedan gammalt varit reglerad. De närmare skäl som ursprungligen legat till grund för denna reglering är inte helt tydliga. En utgångspunkt synes dock ha varit att spel och lotterier utgjorde en tvivelaktig verksamhet som ändock inte helt kunde förbjudas utan krävde en strikt reglering för att överhuvudtaget få förekomma. I dag förekommer spel och lotterier i stor omfattning och måste som företeelse anses vara accepterade. Regleringen i dag syftar i stället till att minska de risker för sociala och ekonomiska skadeverkningar, kriminalitet m.m. som spel och lotterier kan medföra.

Allt sedan den första svenska regleringen av lotterier har gällt att överskottet från spel- och lotteriverksamheten bör komma allmännyttiga ändamål, och inte privata vinstintressen, till del. Även om tanken ursprungligen förefaller ha varit att på så sätt neutralisera, eller i varje fall minska, det tvivelaktiga i spel och lotterier (jfr SOU 1979:29 s. 332) har spelverksamheten efterhand kommit att utgöra en väsentlig inkomstkälla för föreningslivet och folkrörelserna. Även ekonomiska hänsyn ligger därför bakom den nuvarande regleringen.

Målen för den svenska spelpolitiken har fastställts av regering och riksdag. Utredningens uppdrag är enligt direktiven att med utgångspunkt i dessa mål och mot bakgrund av den nationella och internationella tekniska och marknadsmässiga utvecklingen och utvecklingen inom EG-rätten se över lagstiftningen samt lämna de förslag som kan behövas för att anpassa denna till utvecklingen på området.

Utgångspunkten enligt direktiven är således att det även i fortsättningen skall finnas en reglering av den svenska spel- och lotterimarknaden. Detta ligger helt i linje med de syften som skall tillgodoses och som utvecklas nedan (avsnitt 5.5).

För att kunna bedöma hur den svenska regleringen av spel- och lotterimarknaden bör se ut i framtiden krävs en närmare analys av de mål som regleringen skall tillgodose och av lämpliga medel för att uppnå målen. En allmän översikt över lotterilagstiftningens syften redovisas i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 redovisas översiktligt hur dessa syften behandlats i tidigare lagstiftningsärenden. Slutligen behandlar utredningen i avsnitt 5.4 den närmare innebörden i de angivna syftena.

5.2 Allmänt om syften och ändamål

Regeringen har i prop. 2002/03:93 beskrivit målen för spelpolitiken enligt följande:

Målen för spelpolitiken bör även fortsättningsvis vara en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskott från spel bör värnas och alltjämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten. Inriktningen bör som hittills vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagligt spel beaktas.

Spel och lotterier förekommer i dag i stor omfattning. Bruttoomsättningen på den svenska spelmarknaden uppgick år 2004 till 36,5 miljarder kronor – vartill kommer ytterligare några miljarder kronor i omsättning för svenskars spel hos utländska anordnare av spel och lotterier över Internet. Det har vidare antagits att 85 procent av svenskarna något sänkt regelbundet spelar på svenska lotterier.

Det finns alltså en stor efterfrågan på spel och lotterier. För merparten av dem som deltar i spel och lotterier är spelandet en form av nöje eller spänningsmoment och spelandet medför inte heller några negativa konsekvenser för de flesta spelarna. Att den svenska lagstiftningen skall göra det möjligt att tillgodose denna efterfrågan är en självklarhet och det finns alltså inte anledning att överväga ett allmänt förbud mot spel och lotterier i Sverige.

Spel och lotterier medför dock en risk för oönskade effekter. Vad det i första hand handlar om är risk för att spelverksamheten kan leda till bedrägerier eller annan kriminalitet samt risk för spelberoende. Riskerna kan befaras vara betydligt större vid verksamhet av detta slag än för andra slags tjänster. Att dessa

effekter skall beaktas framgår av ovan citerade propositionsuttalande.

En inte oväsentlig omständighet i sammanhanget, vilket också framgår av regeringens uttalanden i prop. 2002/03:93, är spel- och lotteriverksamhetens stora ekonomiska betydelse. En huvudprincip i den nu gällande lotterilagen är att inkomster från lotterier skall tillfalla allmänna eller allmännyttiga ändamål. Detta innebär att överskottet från lotterierna är förbehållet staten, föreningslivet och hästsporten och inte bör tillkomma privata vinstintressen. Undantaget härifrån gäller framför allt s.k. restaurangkasinon som drivs i privat vinstsyfte.

Sammanfattningsvis syftar den nuvarande lagstiftningen på området till att

- motverka brott,
- motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar,
- skydda konsumenterna (spelarna), och
- styra överskottet.

För att uppnå dessa syften krävs att alla lotterier skall stå under offentlig kontroll.

5.3 Tidigare lagstiftningsärenden

5.3.1 Före 1982

I den mån lotterier överhuvudtaget varit tillåtna i Sverige har lotterimarknaden genomgående varit underkastad en offentlig reglering. Lotterier har normalt krävt tillstånd för att kunna anordnas för allmänheten. Orsaken till att marknaden sålunda varit reglerad synes dock sällan ha diskuterats i lagstiftningsärenden, och frågan om att lotterimarknaden skall vara reglerad förefaller i sig inte ha varit kontroversiell.

De grundläggande orsakerna till att lotterimarknaden varit reglerad, inte enbart i Sverige utan i ett flertal stater i världen, står nog att finna i lotteriverksamhetens allmänna karaktär. Som 1972 års lotteriutredning uttryckte det har det ansetts "omoraliskt" att vissa människor bara genom en förhållandevis ringa insats av pengar slumpvis skulle kunna vinna värden, som andra kanske inte kan förvärva ens genom ett helt livs arbetsinsats. När det inte funnits förutsättningar för totalförbud har detta "omoraliska" –

enligt vad den utredningen vidare anförde – kunnat neutraliseras om nettobehållningen tillfaller samhället eller något ändamål som samhället vill stödja (SOU 1979:29 s. 332). I sammanhanget kan nämnas att det än i dag i flera länder råder totalförbud mot lotteri-verksamhet, motiverat särskilt utifrån religiösa utgångspunkter.

Tidig svensk lagstiftning inom lotteriområdet präglades också av en synnerligen restriktiv hållning till lotterier. I förordningen (1844:12) angående förbud mot lotteriinrättningar samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers räkning stadgades förbud mot i stort sett alla lotterier som riktar sig mot allmänheten om de avsåg pengar eller andra saker med ekonomiskt värde. Endast utlottning av lösöre för välgörande ändamål eller konst saker till ”konstidkares” understöd m.m. accepterades. Lagstiftningen därefter, till och med 1900-talets första decennier, synes ha syftat till att ytterligare inskränka möjligheterna att anordna lotterier. Under denna tid var även frågan om lämpliga åtgärder för att hindra främjande av utländska lotterier föremål för flera utredningar.

1939 års lotteriförordning ersatte ett antal äldre förordningar om lotterier samt vad hållning i samband med tävlingar. Utgångspunkten i 1939 års förordning var, liksom tidigare, att lotterier om pengar eller pengars värde inte utan tillstånd av Kungl. Maj:t fick anordnas i andra fall eller i annan ordning än som stadgades i förordningen. I regeringens proposition 1939:76 angavs inte skälen till varför denna utgångspunkt alltjämt borde gälla. I anslutning till bestämmelsen i 2 § om att vissa lotterier fick anordnas efter endast anmälan till polismyndigheten – där utredningen föreslagit viss högsta insats och högsta vinst – uttalade föredragande departementschefen dock att därigenom ”torde visserligen uteslutas lotterier, som kunna sägas innebära ekonomisk fara för allmänheten”.

De övergripande skälen för och syftena med lotterilagstiftningen synes inte ha behandlats i offentligt tryck under 1939 års lotteriförordnings giltighetstid. I fråga om vissa särskilda former av lotterier fördes dock resonemang kring de skyddsintressen som regleringen av dessa lotterier skulle tillgodose.

Staten har sedan länge kunnat ge tillstånd till viss vad hållningsverksamhet, såvitt avser totalisatorspel sedan 1923 och såvitt avser tippning (fotbollstips) sedan 1934. När det tidigare privatägda Aktiebolaget tipstjänst förstatligades 1943 motiverades detta med att även om staten redan innan tillförsäkrat sig viss kontroll över

bolagets verksamhet var det – med hänsyn till arten och omfattningen av de statens ekonomiska intressen som var förbundna till verksamheten – inte tillfredsställande bl.a. att aktiekapitalet helt låg på enskilda händer (prop. 1943:163 s. 79 ff.)

Under 1960-talet aktualiserades frågan om spelautomater, särskilt enarmade banditer, och de skadeverkningar dessa kunde medföra. Spel på sådana automater fick anordnas vid vissa offentliga nöjeställningar efter anmälan till polismyndigheten. Illegala spelautomater, samt automatspel som inte anordnades för allmänheten, förekom dock frekvent. 1964 års lotteriutredning behandlade frågan i sitt slutbetänkande (SOU 1970:52) och konstaterade där (s. 68 ff.) att, även om ett totalförbud mot spelautomater inte föreslogs, sådant spel endast borde få förekomma i begränsad omfattning och under betryggande kontroll samt efter tillstånd från polismyndighet. Utredningen avstyrkte en ökad användning av spelautomater i syfte att möjliggöra skatteintäkter eller skaffa medel till ideella ändamål.

De s.k. enarmade banditerna och liknande spelautomater med penningvinster eller liknande förbjöds från och med den 1 januari 1979 utom på fartyg i internationell trafik. Spel på sådana automater bedrevs genom privat näringsverksamhet. Förbudet föregicks av en av näringsutskottet – av riksdagen sedermera godkänd – hemställan om sådant förbud. I sitt betänkande (NU 1977/78:15) uttalade näringsutskottet bland annat att sociala synpunkter måste bli avgörande för bedömningen av frågan om förbud (a. bet. s. 7).

5.3.2 1982 års lotterilag

1972 års lotteriutredning som i slutbetänkandet ”Lotterier och spel” (SOU 1979:29) föreslog att lotteriförordningen skulle ersättas av en ny lotterilag tog som utgångspunkt att det vid anordnandet av lotterier även i fortsättningen behövdes en reglering. Föredragande departementschefen delade i prop. 1981/82:170 den uppfattningen. Departementschefen lämnade i propositionen (s. 23 f.) en redogörelse för de huvudsakliga syftena med lagstiftningen enligt följande.

Lotterier lämnar i sig ett visst utrymme för bedrägerier och andra ohederliga förfaranden. Ett av syftena med regleringen bör därför vara att bevaka konsumenternas, dvs. lottköparnas och speldeltagarnas

intressen. En offentlig kontroll är ofta nödvändig bl.a. med avseende på insatsernas storlek, vinsternas andel och kvalitet samt fördelningen av vinster.

Regleringen bör också syfta till att säkerställa att lotterier inte anordnas för obehöriga ändamål samt att behållningen i lotterierna i tillräckligt hög grad kommer de avsedda ändamålen till godo.

Lotterier kan i många fall föra med sig skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig natur som har sin grund bl.a. i att deltagarna spelar i en omfattning som överskrider deras ekonomiska möjligheter. Regleringen bör syfta till att så långt det är möjligt motverka skadeverkningar. Särskilt viktigt är det att söka motverka att lotterier på ett otillbörligt sätt lockar eller bedrivs bland barn och ungdom.

Den illegala lotteri- och spelverksamheten har under senare år kommit att spela en alltmer framträdande roll. En reglering av lotterier kan, förutom att den direkt syftar till att motverka illegala lotterier, i viss mån kanalisera allmänhetens spelintresse till sådana lotterier och spel som kan kontrolleras och som bedrivs under socialt acceptabla former.

Lotterier utgör en inte oväsentlig inkomstkälla för statsverket genom den beskattning av verksamheten som äger rum. Regleringen bör även ha till syfte att möjliggöra en lämplig och effektiv beskattning.

Departementschefen anförde vidare bl.a. att det bör vara en samhällsuppgift att bestämma för vilka ändamål lotterier får anordnas, samt att den sedan tidigare gällande grundtanken att behållningen av lotterier bör tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna alltjämt borde gälla (a. prop. s. 43 f.).

1982 års lotterilag fullföljde den tidigare grundtanken att lotterier om pengar skulle vara förbehållna staten. Folkrörelse-lotterierna ansågs ibland missgynnade av detta. 1972 års lotteri-utredning anförde i fråga om detta att det vid spel om pengar finns särskild risk för sociala skadeverkningar, att samhället vid utformningen av statliga lotterier beaktar dessa risker och att det kan förutsättas att statliga lotterier utformas så att lottköparnas berättigade intressen tillgodoses. Utredningen anförde vidare att det också måste beaktas att medel som flyter in till statskassan i form av intäkter från statliga lotterier i betydande utsträckning fördelas mellan olika ideella ändamål (SOU 1979:29 s. 333). Departementschefen delade utredningens förslag att lotterier med penningvinster även i fortsättningen skulle vara – i princip – förbehållna staten men kommenterade inte skyddsändamålen särskilt (se a. prop. s. 76).

Genom ändringar i 1982 års lotterilag, vilka trädde i kraft den 1 januari 1989, gavs folkrörelserna en viss möjlighet att anordna lotterier med penningvinster. I fråga om risken för sociala skadeverkningar ansåg departementschefen att skillnaden mellan de vinster som redan var tillåtna (dvs. varuvinster) och rena penningvinster inte var så stor. Även den omständigheten att vinsterna skulle vara begränsade till maximalt 500 kr nämndes i det sammanhanget (prop. 1987/88:141 s. 18).

5.3.3 1994 års lotterilag

En ny lotteriutredning tillsattes i april 1991 med det huvudsakliga uppdraget att undersöka i vad mån folkrörelserna i högre grad skulle kunna finansiera sin verksamhet genom ökade intäkter av lotterier och spel. I slutbetänkandet "Vinna eller försvinna" (SOU 1992:130) föreslog utredningen att 1982 års lotterilag borde ersättas av en ny lotterilag. Förslagen gick särskilt ut på att stärka folkrörelsernas möjligheter att finansiera sin verksamhet genom spel och lotterier.

Utredningens förslag ledde fram till den i dag gällande lotterilagen (1994:1000) som trädde i kraft den 1 januari 1995. I propositionen till den nya lagen (prop. 1993/94:182) konstaterades att spel- och lotterimarknaden även i fortsättningen borde vara förbehållen staten och folkrörelserna och att folkrörelsernas roll på och andel av spelmarknaden borde stärkas. Regeringen fann vidare att, i det statsfinansiellt mycket ansträngda läge som rådde, alla möjligheter till annan finansiering för folkrörelserna än genom statliga bidrag måste undersökas och prövas, innefattande även lotteri- och spelmarknaden (a. prop. s. 19).

Regeringen föreslog, i likhet med utredningen, att penningvinster borde kunna tillåtas i större omfattning än tidigare i folkrörelselotterier. Regeringen, som även konstaterade att statens intäkter från spel och lotterier var betydande, ansåg att det inte framkommit några direkta nackdelar eller olägenheter av penningvinster i föreningslotterier, vilket förekommit i begränsad omfattning tidigare. Möjligheterna till högre penningvinster i dessa lotterier borde enligt regeringen medverka till att öka föreningslotteriernas attraktivitet och därmed folkrörelsernas intäkter (a. prop. s. 20 f.).

Genom 1994 års lotterilag blev det åter tillåtet att under vissa förhållanden anordna spel på värdeautomater, dvs. spelautomater där vinstmöjligheten huvudsakligen beror på slumpen och där vinst betalas ut i form av värdebevis, spelpoletter eller liknande. Det var spel på sådana automater, jämte sådana som betalade ut penningvinster, som förbjöds 1979. Då motiverades förbudet av hänsyn till risken för sociala skadeverkningar samt det stötande i att allmänhetens spelbenägenhet skulle få utnyttjas i enskilt vinstsyfte. Som skäl för att åter tillåta spel på värdeautomater anförde regeringen först att det var angeläget att skapa så goda ekonomiska förutsättningar som möjligt för folkrörelserna och öppna möjligheter för dem att i större utsträckning själva finansiera sin verksamhet, exempelvis genom att tillåta nya former av lotterier. Enligt regeringen var det framför allt aktuellt att pröva huruvida nya former av automatspel skulle kunna tillåtas. Regeringen ansåg dock inte att automatspel med penningvinster borde tillåtas eftersom dessa har en betydande dragningskraft och att förströelsemomentet kommer i skymundan för strävan att få inkomster från spelet vilket i sin tur kan leda till sociala skadeverkningar. Regeringen bedömde dock att spel på värdeautomater inte i samma utsträckning förde med sig sådana risker, under förutsättning att spelet på varje spelplats begränsas både när det gäller omfattningen och tillgängligheten samt att en tillfredsställande kontroll går att ordna (prop. 1993/94:182 s. 30). Tillstånd att anordna spel på värdeautomater skulle kunna ges till ett folkrörelseägt spelföretag med statligt inflytande. Om det fanns särskilda skäl fick tillstånd i stället ges till ett annat folkrörelseägt spelföretag eller till ett spelföretag ägt av staten.

Samtidigt lämnade regeringen en proposition (prop. 1993/94:243) där det föreslogs att svenskt föreningsliv skulle erbjudas att förvärva AB Tipstjänst – som alltså skulle stå under ett statligt inflytande – från staten. Förslaget var ett led i strävandena att stärka folkrörelsernas ställning på lotterimarknaden utan att statens finansiella ställning försvagades. Efter regerings-skiftet hösten 1994 avbröts arbetet med överlåtelsen.

Sedan ett antal folkrörelseägda eller statliga spelanordnare ansökt om att få anordna spel på värdeautomater gav regeringen tillstånd till AB Tipstjänst – numera AB Svenska Spel – att anordna spel på högst 7 000 värdeautomater (Jack Vegas) från och med den 1 juli 1995. Som motivering till beslutet att ge tillståndet till AB Tipstjänst anförde regeringen:

Den svenska spelmarknaden kännetecknas av att ett flertal aktörer konkurrerar hårt om allmänhetens intresse. Det hårda konkurrensstrycket medför en icke önskvärd utveckling mot allt fler nya, snabbare spel. Ytterligare en rikstäckande aktör på spelmarknaden skulle enligt regeringens bedömning innebära att konkurrensstrycket på marknaden ökar ytterligare. Detta skulle sannolikt leda till en aggressivare marknadsföring av olika spel och lotterier, med sociala risker och på lång sikt risk för minskad lönsamhet för alla lotterianordnare. Regeringen anser därför att det föreligger särskilda skäl för att lämna tillståndet att anordna spel på värdeautomater till ett befintligt spelbolag ägt av staten.

1994 års lotterilag har ändrats vid ett antal tillfällen. Tämligen omfattande ändringar trädde i kraft den 1 januari 1997 (SFS 1996:1168; se prop. 1996/97:7) samt den 1 oktober 1999 (SFS 1999:358; se prop. 1998/99:80). Dessa har dock sedermera upphävts och ånyo antagits (se prop. 2001/02:47) eftersom tveksamhet gällt huruvida dessa borde ha notifierats EG-kommissionen i enlighet med rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, vilket ersatt direktivet 83/189/EEG i samma ämne. Några nya ställningstaganden gjordes dock inte av regeringen i sistnämnda proposition. Här redovisas därför endast ställningstagandena i propositionerna 1996/97:7 och 1998/99:80.

I prop. 1996/97:7 behandlades vissa frågeställningar som 1994 års lotterilag givit upphov till. Lotteribegreppet ändrades därvid, eftersom detta definierats på ett sådant sätt att vissa verksamheter som borde ha omfattats av lagstiftningen fallit utanför definitionen. Ändringen motiverades dels av att skydda allmänheten mot ekonomiskt riskfyllda eller beroendeskapande spelformer, dels av hänsyn till konkurrensneutraliteten då likvärdiga företeelser borde bedömas lika (a. prop. s. 14).

I propositionen föreslog regeringen även ändringar och utvidgningar av lotterilagens bestämmelser om åldersgränser, och anförde i anslutning till detta (a. prop. s. 20):

Ett totalförbud skulle med stor sannolikhet leda till att illegalt spel uppstår. Spelmarknaden måste i olika avseenden – och också här – finna balanspunkten där risken för missbruk och skada är så låg som möjligt samtidigt som spelen är tillräckligt attraktiva för att inte ett illegalt spel skall etableras.

I propositionen behandlades slutligen frågan om konkurrensen på spelmarknaden. Regeringen konstaterade att marknadsaktörerna –

mycket grovt – kunde delas in i statligt kontrollerade spelbolag och folkrörelserna, men att konkurrensen hårdnat och att flera folkrörelselotterier haft problem att uppnå förväntat resultat. Regeringen föreslog att vinstandelstaket för egentliga lotterier skulle sänkas från 55 till 50 procent för att motverka att höjda vinstandelar används som ett konkurrensmedel (a. prop. s. 22).

Regeringen beslutade 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lotterilagstiftningen. Enligt utredningsdirektiven (dir. 1997:112) var det inte fråga om att föreslå några grundläggande förändringar i lagstiftningens struktur.

Utredningen, som antog namnet Lotterilagsutredningen, lämnade i november 1998 ett delbetänkande (SOU 1998:144), vilket behandlade frågor om regleringen av spelautomater, såväl i lotterilagen som i lagen (1982:636) om visst automatspel. Såvitt är av intresse här föreslog utredningen att lotterilagens regler om spelautomater borde skärpas i syfte att komma till rätta med kringgåenden av förbudet mot penningvinster vid automatspel. Det förbudet motiverades enligt utredningen särskilt av hänsyn till den risk för allvarliga ekonomiska problem för den enskilde och även sociala problem, särskilt för unga, som annars förelåg. Dessutom – uttalade utredningen – medförde den rådande utvecklingen att privata intressen tillförts en allt större andel av överskottet från automatspelet, vilket stred mot statsmakternas uttalade intentioner (SOU 1998:144 s. 24). Emellertid borde enligt utredningen även reglerna om kontantvinster vid det tillåtna värdeautomatspelet mjukas upp bland annat för att länka över spel om kontantvinster till sådant spel (a.a. s. 35 f). Utredningen uppmärksammade att utvidgade möjligheter till kontantvinster vid spel på värdeautomater kunde medföra ökat spelande och ökade förluster för vissa spelare. Ordningen skulle även strida mot de principer för automatspel som gällt sedan de enarmade banditerna förbjöds. Utredningen ansåg dock att de stora skillnader som förelåg mellan värdeautomater (Jack Vegas) och enarmade banditer, samt det faktum att kontantutbetalningen borde begränsas till 500 kr, gjorde att övervägande skäl talade för en sådan utvidgning. De faktorer som skilde de olika spelautomaterna åt som utredningen pekade på rörde sättet för utbetalning av kontanter, var spelet fick anordnas (värdeautomatspel fick anordnas endast i samband med restaurangrörelse och inte vid annan nöjeställning), att åldersgräns gällde för värdeautomatspel, att överskottet från värdeautomaterna tillföll allmännyttiga ändamål och inte privata vinstintressen och att

värdeautomatspelet är i princip fullständigt kontrollerat av AB Svenska Spel och Lotteriinspektionen. Dock föreslog utredningen även - efter krav från folkrörelserna härom - men med tvekan att spel på värdeautomater borde få anordnas i anslutning till bingospel (ibid).

Dessförinnan, i december 1997, hade en arbetsgrupp inom Finansdepartementet presenterat ett förslag om införande av kasinospel av internationellt slag i Sverige. Arbetsgruppens förslag samt förslagen i Lotterilagsutredningens delbetänkande SOU 1998:144 behandlades i prop. 1998/99:80. Regeringen höll fortfarande fast vid att överskottet från den svenska spel- och lotterimarknaden i princip skulle vara förbehållet staten, föreningslivet och hästsporten. En ökad omsättning på spelmarknaden som inte leder till ökade inkomster eftersträvades inte, och sociala skyddshänsyn, konsumentintressen och bedrägeririsker skulle beaktas när nya spelformer utvecklades. Regeringens ambition var att aktivt verka för att marknaden långsiktigt utvecklades positivt och sunt för att möjliggöra höga inkomster till staten och föreningslivet samt möjliggöra en bred trav- och galoppsport av god kvalitet (prop. 1998/99:80 s. 21). I fråga om värdeautomater instämde regeringen i de förslag Lotterilagsutredningen lämnat med en väsentligen ordagrann motivering (a. prop. s. 42 ff. och 47 ff.).

Regeringen föreslog i propositionen även att kasinon av internationellt slag skulle tillåtas i Sverige. Enligt regeringen var visserligen det antagande som 1991 års lotteriutredning anförde, att internationellt kasinospel i Sverige skulle kanalisera okontrollerat illegalt spel till ett legalt alternativ och att den illegala spelmarknaden därmed skulle saneras, väl optimistiskt. Dock borde betydande effekter i gynnsam riktning, särskilt angående rekryteringen till illegalt spel, kunna uppnås genom en legal spelmöjlighet. Vidare anförde regeringen att kasinospel kan ge betydande inkomster till staten. Även andra faktorer såsom ökad sysselsättning och turism nämndes. I fråga om sociala skadeverkningar anförde regeringen att sådana kan uppkomma genom införande av kasinospel. Vid avvägningen av för- och nackdelar beträffande kontrollerat kasinospel fann regeringen dock att övervägande skäl talade för en etablering av sådant spel i Sverige men att man, med hänsyn till de risker som var förknippade med verksamheten, hade för avsikt att följa upp och utvärdera effekterna av den (a. prop. s. 26 f.).

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999 kriminaliserades åter främjande av deltagande i utländska lotterier. Främjande av otillåtna lotterier hade tidigare varit straffbelagt men avkriminaliserades genom 1994 års lotterilag eftersom det då bedömdes vara tillräckligt med vitessanktioner för att uppnå de önskade resultaten. Behovet av straffbestämmelser hade aktualiserats genom ett mål där två personer som åtalats för att olovligen ha anordnat lotteri respektive medhjälp till detta frikänts från ansvar av Svea hovrätt eftersom förfarandet ansågs ha utgjort endast ett främjande av ett utländskt lotteri och inte ett anordnande (målet refereras utförligare i avsnitt 8.1.3).

Som skäl för en kriminalisering av främjande av deltagande i utländskt lotteri anförde regeringen (prop. 1998/99:29 s. 7 f.):

Främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet är förbjudet och vitessanktionerat. De lotterier som hittills har erbjudits per post har möjligen inte varit så attraktiva hos svenska lottköpare. Ny teknik och ökad snabbhet i tekniken har medfört ökade möjligheter för anordnare av lotteri utomlands att rikta lotterier mot Sverige. Attraktionskraften hos utländska lotterier blir också större genom att tiden mellan det att lotterideltagaren deltar i lotteriet och han får kännedom om han vunnit eller inte förkortas. Med det ökade utbudet kan lotterideltagaren dessutom komma att delta alltför ofta vilket kan leda till risk för negativa ekonomiska och sociala konsekvenser.

Lotterier kan ge möjlighet till stora inkomster för anordnaren. Lotterier kan därför locka oseriösa anordnare som på lotterideltagarnas bekostnad och på ett bedrägligt tillvägagångssätt berikar sig själva. Det är därför av stor vikt att konsumenternas, dvs. lotterideltagarnas intressen tillvaratas och att samhället ges möjlighet att effektivt utöva en noggrann kontroll och tillsyn över lotteri-marknaden. Någon kontroll och tillsyn kan inte utövas över utländska lotterier av de nationella tillsynsorganen på grund av deras territoriella begränsning. Vad som definieras som lotteri varierar i olika länder. Det är därför inte säkert att alla utländska lotterier står under tillsyn av någon motsvarighet till den svenska Lotteriinspektionen.

Efter en redogörelse för vissa av huvudprinciperna i lotterilagstiftningen fortsatte regeringen:

Det är angeläget att inte rubba principen om att inkomsterna från lotteri i huvudsak skall tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet. Främjande av deltagande i lotteri som anordnas utom landet kan leda till att betydande inkomster hamnar utanför Sverige. Enligt Lotteriinspektionens rapport Spelmarknaden 1996 uppgick inkomsterna under 1996 till 5 miljarder kronor för det allmänna (inkl.

skatt), 2 miljarder kronor för folkrörelserna och 1 miljard kronor för hästsporten.

Det medel som för närvarande kan användas för att förhindra att deltagande i utländska lotterier främjas är vitesinstitutet. Detta är emellertid inte tillräckligt verkningsfullt. I den mån ett vitesföreläggande skall verkställas utanför landets gränser krävs att det finns en överenskommelse med landet där det skall verkställas. Någon sådan torde inte finnas beträffande denna typ av viten. För att förbudet mot att främja deltagandet skall kunna upprätthållas behöver det därför straffsanktioneras.

I prop. 2001/02:153 behandlade regeringen Lotterilagsutredningens förslag till regler om lotterier via elektromagnetiska vågor och föreslog särregler härom. Regeringen förklarade att avsikten med den föreslagna särreglerna var att anpassa regleringen till den tekniska utvecklingen samtidigt som de allmänintressen som, enligt EG-domstolen i målen Schindler, Läära och Zenatti, kan berättiga en medlemsstat att inskränka den fria rörligheten av tjänster beaktades. Dessutom förklarade regeringen, mot bakgrund av ambitionen att marknaden skulle kunna utvecklas positivt för att möjliggöra säkra inkomster till staten och föreningslivet, att de svenska spelordnarna borde ges möjlighet att följa med i utvecklingen och möta den internationella konkurrensen (a. prop. s. 15).

I prop. 2002/03:93 föreslog regeringen ytterligare ändringar i lotterilagstiftningen som bl.a. syftade till att stärka de svenska aktörernas konkurrenskraft i förhållande till utländska spelordnare. I propositionen tog regeringen även upp ett antal frågor som berörde spelmarknaden utan att några förslag lämnades. Under rubriken ”Målen för den svenska spelpolitiken ligger fast” anförde regeringen (prop. 2002/03:93 s. 15 f.):

Lotterilagen befäster den sedan länge gällande huvudprincipen att inkomster från lotterier skall tillfalla allmänna eller allmännyttiga ändamål. Minskade lotteriintäkter får direkt effekt på den verksamhet föreningar bedriver. I framtiden kommer det tilltagande spelet över bl.a. Internet att leda till ett ökat konkurrenstryck på den svenska spelmarknaden. Internationella aktörers verksamhet omfattas inte av de regler och restriktioner som gäller för svenska aktörer samtidigt som dessa bl.a. erbjuder en högre vinståterbetalning. Svenska Spel och ATG har i skrivelser till regeringen redovisat att deras andel av den svenska marknaden för spel över Internet fortsätter att minska.

Spel efterfrågas av många. Av alla svenskar över 18 år spelar 85 procent någon gång per år och detta för ca 35 miljarder kronor 2002. För de allra flesta är vadhållning och köp av lotter en positiv upplevelse, något som skapar underhållning och nöje. För en del leder

spelandet till problem. Det finns emellertid i dagsläget få undersökningar som har studerat förekomsten av och problemen med ett överdrivet spelande. Enligt Statens folkhälsoinstitut (FHI) är det totalt ca 100 000 personer i Sverige som har någon typ av spelproblem. Gruppen som kan betecknas som spelberoende bedöms omfatta omkring 25 000 personer.

En fortsatt ökande andel spel från Sverige till utländska bolag innebär att svenska myndigheters möjligheter till kontroll över det spelande som i praktiken sker i Sverige minskar då dessa lotterier inte står under svenska myndigheters tillsyn. De sociala skyddsintressena blir därmed svårare att tillgodose vilket kan leda till ett spelberoende som det svenska samhället har små möjligheter att kontrollera och reglera men likafullt får ta de sociala och ekonomiska konsekvenserna av. Det är därför angeläget att de svenska spelordnarnas konkurrenskraft förbättras och att målen för den svenska spelpolitiken ligger fast.

Regeringen anser att efterfrågan på spel även fortsättningsvis bör tillgodoses under av svenska myndigheter kontrollerade former. I syfte att upprätthålla en sund och säker spelmarknad är reglering nödvändig. Statens ansvar bör därför vara att säkerställa att de oönskade effekterna av anordnandet av lotterier i form av spelberoende m.m. blir så små som möjligt. Staten bör också ansvara för att bevaka att olagligt spel begränsas i möjligaste mån.

Den svenska staten har i dag inga möjligheter att reglera de internationella spelbolag som från utlandet erbjuder sina spel till svenska kunder över bl.a. Internet. Staten kan däremot möjliggöra för de nationella aktörerna att erbjuda spel under sådana former att risken för spelberoende och andra negativa sociala konsekvenser begränsas. Det är därför avgörande för den svenska spelpolitiken att de svenska aktörernas möjligheter gentemot utländska aktörer stärks.

De förslag och uttalanden om framtida åtgärder som lämnades i propositionen grundar sig väsentligen på utgångspunkterna i citatet ovan.

5.4 Närmare om syftena i lotterilagen

5.4.1 Motverka brott

Spel, framför allt spel om pengar, kan ge upphov till olika slags brottslighet. Det finns förvisso risk för brottslighet även vid spel som står under offentlig kontroll, men denna risk är betydligt högre när spelandet sker utanför sådan kontroll.

En verksamhet där förtjänstmöjligheten beror inte på skicklighet utan i större eller mindre grad på slumpen innebär givetvis risker

för spelaren. Spelanordnaren har kanske överhuvudtaget inte för avsikt att dela ut några vinster utan avser att själv behålla insatserna eller manipulera vinstdragningarna. Att motverka bedrägeribrottslighet av detta slag har sedan länge ansetts vara en av lagstiftningens viktigare uppgifter.

Eftersom det vid spel och lotterier ofta hanteras stora summor har sådan verksamhet ansetts befördra s.k. penningtvätt, dvs. åtgärder för att dölja pengar som förvärvats på brottslig väg. Lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (penningtvättslagen), som bygger på rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, ändrat genom direktiv 2001/97/EG, föreskriver kontrollåtgärder som i vissa fall skall genomföras av företag som bedriver t.ex. bank- eller värdepappersrörelse, men även kasinospel enligt kasinolagen. Annan spelverksamhet omfattas inte av dessa kontrollåtgärder, men enligt 9 c § penningtvättslagen skall bl.a. den som yrkesmässigt bedriver lotteri- och spelverksamhet, på begäran av Rikspolisstyrelsen eller annan myndighet som regeringen bestämmer, lämna de uppgifter som myndigheten anser vara av betydelse vid utredning om penningtvätt.

Vidare anses det förekomma en omfattande kreditverksamhet kring det illegala spelet, vilket i dess förlängning kan leda till indrivningsverksamhet där kriminella grupper är inblandade. Indrivning av spelskulder blir därmed en inkomstbringande verksamhet i sig. Överhuvudtaget förekommer det i den miljö där illegalt spel bedrivs ofta även annan brottslig verksamhet. Inom den organiserade grova brottsligheten förekommer illegalt spel regelmässigt vid sidan av t.ex. narkotikahantering eller vapenhandel.

Det finns således en nära – och historiskt sett väl dokumenterad – koppling mellan spel och brottslighet.

5.4.2 Motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar

Spel och lotterier fyller uppenbart en funktion i samhället. En mycket stor del av den svenska befolkningen spelar mer eller mindre regelbundet och för de allra flesta är spel och lotterier ett slags nöje eller till och med en social aktivitet; man betalar insats i lotteriet inte i första hand för att få ett ekonomiskt utbyte utan snarare för att få spelupplevelsen.

Det är emellertid numera ett belagt faktum att för en del spelare kan spelandet leda till problem eller rent av bli ett beroende. Problemspelare förmår inte att på samma sätt som de flesta andra begränsa sitt spelande, vilket i beroendets värsta stadier ofta leder till såväl social som ekonomisk utslagning och även medför att spelaren själv begår brott för att kunna finansiera sitt missbruk. Det har antagits att några procent av den vuxna befolkningen (15–74 år), motsvarande ungefär 100 000–150 000 personer, kan kategoriseras som problemspelare, dvs. som fått inte endast enstaka problem av sitt spelande. Åtminstone 40 000 av dessa har uppenbara svårigheter att avhålla sig ifrån spel och deras spelande har fått flera allvarliga konsekvenser. De senare brukar betecknas som spelberoende.

Spelberoende och andra former av problemspelande har kommit att uppmärksammas först på senare år och forskningen i detta ämne är förhållandevis ung. Hänsyn till sådana skadeverkningar har inte satt någon prägel på lagstiftningsarbetet förrän på ett sent stadium. Redan tidigare uppmärksammades dock att ett överdrivet spelande kunde leda till ekonomiska skadeverkningar.

I viss omfattning anses så gott som alla spelformer kunna vara beroendeframkallande men den forskning som finns tillgänglig ger klart vid handen att vissa spelformer är starkt överrepresenterade.

Frågan om spelberoende har behandlats utförligt i avsnitt 4.

5.4.3 Konsumentskydd

Den som deltar i spel och lotterier köper en vinstchans och inte en viss vara. Möjligheterna för spelarna att själva konstatera att det hon eller han köper verkligen stämmer överens med vad som utlovats är för vissa spelformer begränsade. Det kan t.ex. röra sig om vilken vinstchans som finns eller hur stor andel av insatserna som återgår till spelarna i form av vinst. Vidare kan det vara frågan om att vinstdragningar sker på korrekt sätt eller att lottsedlarna tillgodoser erforderliga anspråk på säkerhet. Dessa hänsyn torde i många fall förutsätta en reglering.

5.4.4 Styrning av överskottet

Spel och lotterier är av mycket stor betydelse som intäktskälla för föreningslivet och hästsporten. Lotterier har traditionellt varit en av de främsta inkomstkällorna - kanske den allra främsta - för ideella föreningar genom att dessa tillåtits anordna lotterier och därigenom delvis kunnat självfinansiera sin verksamhet. Att överskottet från vadhallning på hästar kommit hästsporten till godo anses ha inneburit att vi i Sverige i dag kan ha hästsport av hög internationell klass.

Även för staten är intäkterna från spel och lotterier betydande. Statens intäkter från spel och lotterier består dels av en del av Svenska Spels överskott, dels av beskattning, framför allt av ATG:s verksamhet. Svenska Spels verksamhet är av mycket stor betydelse för föreningslivet direkt, såtillvida att överskottet fördelas enligt ett vinstdelningssystem. Nettobehållningen (insatser minus vinster), efter avdrag för kostnader och den andel som skall betalas in till staten, tillfaller föreningslivet att fördelas med ca 80 procent till Riksidrottsförbundet och ca 20 procent till Ungdomsstyrelsen. Någon författningsreglerad skyldighet att överföra medel från Svenska Spel till föreningslivet finns dock inte (se även avsnitt 3.3.1).

Eftersom överskottet i princip skall vara förbehållet allmänna eller allmännyttiga ändamål kan det ifrågasättas om man samtidigt kan tillåta att andra vinstintressen förekommer på marknaden. Ett strikt upprätthållande av en sådan styrning av överskottet förutsätter ju att endast staten, folkrörelserna och hästsporten själva får anordna spel och lotterier. Detta har också tidigare varit en av utgångspunkterna i regleringen av spel- och lotteri-marknaden, även om andra intressen i begränsad omfattning har tillåtits anordna lotteriverksamhet. Detta har uttryckts på det sättet att det endast i undantagsfall accepteras privata vinstintressen, eller kommersiella intressen, på spel- och lotterimarknaden (se t.ex. prop. 1993/94:182 s. 17 och 2002/03:93 s. 13).

Det främsta undantaget gäller s.k. restaurangkasinon, dvs. roulett-, kort- och tärningsspel som särskilt anordnats i anslutning till restaurang- eller hotellverksamhet. Denna spelform introducerades i Sverige under 1950- och 1960-talet och torde ursprungligen mera ha betraktats som en form av förströelse, med låga insatser och med vinster som betalades ut i annan form än pengar, t.ex. såsom värdepolletter. Restaurangkasinospel anordnas normalt av

enskilda näringsidkare och det finns inget krav att överskottet skall tillfalla något särskilt ändamål. Punktbeskattning av restaurangkasinon sker dock enligt lagen (1972:820) om skatt på spel och baseras per spelplats på antalet tillståndsgivna spelbord. I dag uppgår bruttoomsättningen från restaurangkasinospel i Sverige till omkring en miljard kronor årligen. Det har tidigare ifrågasatts om inte även dessa spel borde anordnas i offentlig regi (se t.ex. SOU 1979:29 s. 335), men i senare lagstiftningsärenden har inte förslag i den riktningen diskuterats.

Det förekommer vidare kommersiella inslag på den svenska spel- och lotterimarknaden, i form av enskilda näringsidkare som bistår lotterianordnarna i lotteriverksamheten, s.k. serviceföretag. Dessa serviceföretag svarar ofta för hela lotteriverksamheten genom att organisera lotteriet, sälja lotter och lämna ut vinster, upprätta vinstplaner samt i förekommande fall tillhandahålla lokaler. Det är dock den ideella föreningen som är tillståndshavare. Den ersättning som serviceföretaget betingar sig för dessa tjänster torde inte vara att se som en del av överskottet från lotteriet utan i stället som omkostnader vid anordnandet. Avgränsningen mellan vad som skall betraktas som överskott och omkostnader är dock vanskelig att göra. Särskilt påtaglig blir denna gränsdragningsproblematik i de fall när serviceföretaget självt innehar tillståndet. Detta är emellanåt fallet t.ex. vid bingospel, där serviceföretaget med stöd av 15 § andra stycket och 22 § första stycket lotterilagen beviljats tillstånd att anordna bingospel till förmån för ett antal i en s.k. bingoallians ingående ideella föreningar. Då förekommer det att tillståndsmyndigheten i tillståndet anger vilken andel av överskottet som serviceföretaget har rätt till.

ATG och Svenska Spel har var för sig ett väl utbyggt nät av ombud som tillhandahåller respektive bolags sortiment av spel och lotterier. Dessa ombud är i regel enskilda näringsidkare, framför allt tobakshandlare och liknande detaljister, som mot ersättning svarar för ATG:s och Svenska Spels försäljning. Även de andra riksomfattande lotterianordnarna, såsom A-Lotterierna, IOGT-NTO Lotterier och Folkspel, använder sig på motsvarande sätt av ombud. Ersättningen till dessa ombud är inte författningsreglerad. Denna ersättning torde också vara att se som omkostnader för lotteriet.

En företeelse som dessutom bör nämnas i detta sammanhang är Svenska Spels värdeautomater, s.k. Jack Vegas- eller Miss Vegas-automater. De förstnämnda ställs upp i restauranglokaler medan de

senare finns i bingohallar. När Jack Vegas-automaterna introducerades fördelades överskottet på så sätt att en del av överskottet tillföll Riksidrottsförbundet respektive Ungdomsstyrelsen för fördelning till barn- och ungdomsverksamhet medan en del gick till restaurangägaren. I dag går överskottet till Svenska Spel, och ingår sedan i det vinstdelningssystem som omfattar hela Svenska Spels överskott, medan restaurangägaren fortfarande erhåller en andel av överskottet.

5.5 Överväganden

5.5.1 Utredningens uppdrag

Direktiverna till utredningen beskriver uppdraget enligt följande:

Utvecklingen på området understryker ett fortsatt behov av en ansvarsfull spelpolitik. En särskild utredare skall med utgångspunkt i målen för den svenska spelpolitiken och mot bakgrund av den nationella och internationella tekniska och marknadsmässiga utvecklingen och utvecklingen inom EG-rätten, särskilt mot bakgrund av EG-domstolens rättspraxis på området, se över lagstiftningen, inklusive skattereglerna, samt lämna de förslag som kan behövas för att anpassa denna till utvecklingen på området. Utredaren skall även beakta utvecklingens och förslagets inverkan på folkhälsan och de sociala skyddshänsyn som skall tas. I uppdraget ingår även att bedöma hur marknadsföringen av spel påverkar efterfrågan på olika spelformer och problemspelandets utveckling och att vid behov lämna förslag.

Utgångspunkten för utredningens förslag är alltså de mål för den svenska spelpolitiken som fastställts av riksdagen och regeringen. I detta ligger, som utredningen tolkar direktiven, att de syften och skyddsintressen som det redogjorts för ovan skall tillgodoses genom regleringen.

Emellertid måste utredningen även, vilket också anges i direktiven, beakta den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen samt utvecklingen inom EG-rätten.

Det kan därmed hävdas att utredningens mandat är begränsat till att lämna sådana förslag som ryms inom den nuvarande av riksdagen och regeringen fastställda spelpolitiken. För det fall det är möjligt att inom ramen för denna spelpolitik föreslå en hållbar och effektiv reglering som beaktar den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen på spelområdet och samtidigt är förenlig

med EG-rätten finner utredningen också att det inte finns ett mandat att gå därutöver.

Emellertid är det fullt möjligt att utredningen skulle finna att lagstiftningen av en eller annan anledning kan anses vara oförenlig med EG-rätten. Det har t.ex. ifrågasatts huruvida den nuvarande lagstiftningen verkligen är ändamålsenlig för att tillgodose tvingande allmänhänsyn. Därmed har det också satts i fråga om de inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster som lagstiftningen innebär är förenliga med EG-rätten. Om utredningen skulle instämma i dessa ifrågasättanden uppkommer i sin tur frågan om utredningen har något som helst utrymme att frångå den fastställda spelpolitiken eller om alla förslag måste kunna inrymmas i denna. Närmare bestämt måste man då avgöra om utredningen bara kan föreslå skärpta regler för dem som i dag får anordna spel och lotterier i Sverige, även om detta skulle medföra risk för att attraktiviteten hos svenska spel och lotterier försämras, eller om utredningen har rätt att på någon punkt avvika från den fastställda spelpolitiken.

Det är i detta sammanhang viktigt att notera, att det i direktiven läggs tyngd vid konkurrenskraften hos de svenska anordnarna. Regeringen har ansett att ”det finns skäl att analysera behovet av att vidta åtgärder i syfte att stärka sådana lotterier som kan förutses påverkas av den ökande konkurrensen”. En starkt konkurrenskraft kan, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 5.5.3, förväntas medföra en kanalisering av spel till svenska spelformer, och därmed stå under svensk kontroll. Det står emellertid klart för utredningen att en förstärkning av konkurrenskraften hos svenska anordnare, i syfte att trygga en nationell spelmarknad för att kunna tillgodose t.ex. sociala skyddshänsyn, kan föra så långt att den svenska lagstiftningen är oförenlig med EG-rätten, oaktat det goda syftet med en förstärkning av konkurrenskraften.

Det måste således – i förekommande fall – ställas frågan om de inskränkningar av förutsättningarna som skulle kunna komma i fråga för att lagstiftningen skall bringas i överensstämmelse med EG-rätten verkligen är rimliga på dagens spelmarknad. Det finns inte enligt utredningen anledning att lämna förslag som innebär att det är ointressant att anordna spel och lotterier i Sverige. Utredningen uppfattar inte heller att avsikten enligt direktiven varit att binda utredningen så hårt att det skulle vara uteslutet att på någon punkt avvika från den nuvarande spelpolitiken, allra helst

som denna lämnar utrymmen för tolkningar och det inte exakt kan utläsas hur långt fastställda principer kan sträckas.

5.5.2 Vilka intressen bör ligga till grund för en framtida lotterilagstiftning?

Utredningens uppdrag kan i denna del sammanfattas så att de intressen som lotterilagen i dag skall tillgodose bör ligga till grund även för den framtida lagstiftningen. Denna bör därför syfta till att motverka brott, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt tillvarata konsumentskyddshänsyn. Det är också utredningens uppfattning att så bör vara fallet. Som konstaterats ovan är spel och lotterier verksamheter av sådant slag att det finns en betydande risk för olika slags brottslighet i anslutning till dessa. Enligt utredningen är det nödvändigt att reglera spel- och lotteri-marknaden för att överhuvudtaget kunna ha kontroll över att verksamheten bedrivs på ett sätt som innebär att brottsligheten hålls på en så låg nivå som möjligt. På samma sätt förhåller det sig med intresset att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt konsumentskyddsintresset. Det är enligt utredningen tydligt att dessa intressen endast kan tillgodoses genom en reglerad spel- och lotterimarknad.

Det förefaller inte heller ha varit en särskilt kontroversiell uppfattning att i varje fall en del av överskottet från spel och lotterier skall tillfalla allmänna eller allmännyttiga ändamål. I denna fråga förefaller det ha rått enighet. Emellertid är det därmed inte klarlagt huruvida det är möjligt att genom lagstiftningen garantera att hela överskottet även i framtiden skall styras till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Vad detta handlar om är alltså om den marknadsmässiga, tekniska eller rättsliga utvecklingen gör det nödvändigt att öppna upp den svenska spel- och lotterimarknaden för privata vinstintressen.

De anordnare av spel och lotterier som ännu inte har tillträde till den svenska marknaden har förklarat sig acceptera att genom beskattning eller på annat sätt låta en del av överskottet tillfalla allmännyttiga ändamål. I fråga om verksamhetsinriktning och spelutbud kan de utländska anordnare som visat intresse för den svenska marknaden närmast jämföras med Svenska Spel. Frågan är emellertid om de förutsättningar under vilka Svenska Spel i dag bedriver sin verksamhet är intressanta för dessa anordnare.

Frågan om i vilken omfattning en reglering får syfta till att styra överskottet är beroende av vad EG-rätten föreskriver på området. EG-domstolen har i en rad rättsfall behandlat frågor om tolkningen av EG-fördraget mot bakgrund av nationella regleringar av spel och lotterier (se avsnitt 6.3.2).

Samarbetet inom Europeiska unionen syftar, jämte mycket annat, som en av de mest väsentliga uppgifterna till att en gemensam marknad skall kunna upprätthållas inom unionen. Enligt EG-fördraget skall denna gemensamma marknad uppnås genom bl.a. en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna. Vidare kräver en fullt utvecklad gemensam marknad att frihet råder för enskilda och företag från en medlemsstat att etablera sig i andra medlemsstater samt att konkurrensen inom unionen inte snedvrids.

Trots denna huvudregel tillåter EG-rätten medlemsstaterna att i vissa avseenden upprätthålla regler som inskränker den fria rörligheten på olika sätt. Såvitt avser tjänster kan sådana inskränkningar motiveras av tvingande allmänintressen, såsom att skydda medlemsstatens medborgare mot brottslighet, missbruk, social utslagning eller andra skadeverkningar. Något totalt förbud mot nationella monopol eller monopolliknande marknader finns då inte enligt EG-fördraget, men även om inskränkningar i den fria rörligheten kan anses vara berättigade måste dessa vara proportionerliga med hänsyn till vad som skall skyddas. Möjligheterna att behålla nationellt avgränsade marknader med inslag av monopol är därför begränsade.

Även lotterier och spel omfattas i princip av den fria rörligheten av tjänster och, kan man hävda, etableringsfriheten. EG-domstolen har dock, med hänvisning till lotteriverksamhetens ”mycket speciella beskaffenhet” funnit att relativt långtgående inskränkningar i den fria rörligheten kan accepteras. De nationella myndigheterna har därvid tillerkänts ett relativt omfattande utrymme för skönmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna. På ett allmänt plan har man accepterat särbestämmelser för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar (Schindler punkt 61, Läärä punkterna 14 och 35, Zenatti punkterna 15 och 33 samt Gambelli punkt 63).

Det krävs dock att inskränkningar i den fria rörligheten på spel- och lotteriområdet inte är diskriminerande och därutöver motiverade endast av tvingande allmänhänsyn, dvs. framför allt folkhälsoaspekter och skydd mot brottslighet. Däremot får inte finansiella hänsyn, dvs. ett syfte att få inkomster till statskassan eller allmännyttiga ändamål, motivera inskränkningar i den fria rörligheten. Att den valda regleringen ändå främjar sådana inkomster utgör däremot inget hinder, men inkomstaspekten får inte vara det verkliga skälet till regleringen utan får, som EG-domstolen uttryckt det, endast vara en ”positiv accessorisk konsekvens”.

Begränsningarna skall hur som helst tjäna till att begränsa spelverksamheten på ett systematiskt och sammanhängande sätt och återspegla en verklig önskan att minska spelmöjligheterna.

Inskränkningar i den fria rörligheten måste hur som helst vara proportionerliga i förhållande till det önskvärda syftet. I korthet kan proportionalitetsprincipen sägas innebära att skyldigheter inte får åläggas utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet med en reglering. När EG-domstolen haft att pröva huruvida inskränkningar i de fördragsskyddade friheterna kan motiveras med hänsyn till tvingande allmänintressen har domstolen normalt slagit fast att medlemsstaten är skyldig att använda sig av de åtgärder som är minst ingripande för att uppnå det syfte som skall skyddas (se t.ex. Allgårdh-Norberg, *EU och EG-rätten*, 4 uppl. 2004 s. 98 f.). Det har, med hänsyn till att EG-domstolen tillagt medlemsstaterna ett relativt omfattande utrymme för skönmässiga bedömningar inom spel- och lotteriområdet, diskuterats huruvida en sedvanlig EG-rättslig proportionalitetsprincip till fullo kan tillämpas på detta område¹.

Dessa inledande anmärkningar kring EG-rätten kommer att utvecklas i kapitel 6. Det räcker här med att konstatera att en styrning av överskott från spel eller lotterier väl i och för sig inte är oförenlig med EG-rätten, men att en reglering vars huvudsakliga syfte är ekonomiskt, dvs. syftar till inkomster till allmänna eller allmännyttiga ändamål, knappast kan godtas.

¹ Jfr RÅ 2004 ref. 95 och Straetmans, *Common Market Law Review* 2004 s. 1409-1428.

5.5.3 Funktioner som en reglering skall fylla

Med utgångspunkt i att det är de ovan angivna intressena som skall tillgodoses med en reglering kan framför allt två olika funktioner med regleringen urskiljas, nämligen kontroll av spelmarknaden och kanalisering av spelandet till de spelformer som är tillåtna.

Kontroll

Den nuvarande lagstiftningen bygger på att i princip alla lotterier dels skall ha erforderliga tillstånd, dels skall stå under tillsyn av Lotteriinspektionen. Dessa utgångspunkter bör gälla i fortsättningen, även om ett licenssystem motsvarande det som behandlas i avsnitt 10 skulle komma till stånd.

Att endast lotterier med tillstånd skall tillåtas är en förutsättning för att motverka brottslighet av det slag som lotterier till sin natur kan medföra och som i dag i första hand förekommer i anslutning till illegalt spel. Inte heller konsumentskyddet kan i tillräcklig omfattning beaktas på annat sätt än en prövning i förväg av varje lotteri, varvid det finns möjligheter att närmare ange vilka villkor som skall gälla i det enskilda fallet och ytterst vägra tillstånd för lotteriet. Vid en sådan tillståndsprövning finns det dessutom möjligheter att ställa villkor som medför att lotteriet inte befordrar spelberoende eller anordnas till förmån för obehöriga ändamål.

Tillsyn över lotterier är likaså en nödvändighet för att lagstiftningen skall kunna tillgodose de önskvärda intressena.

Kanalisering

Tillstånd och tillsyn är emellertid inte tillräckligt. Det är en realitet att illegalt spel, dvs. spel utan tillstånd, förekommer i stor utsträckning i Sverige. Det har beräknats att det finns minst 3 000 illegala spelautomater (se Lotteriinspektionens rapport "Kartläggning av den svenska marknaden för automatspel och liknande spel som idag saknar tillstånd eller anordnas utan erforderligt tillstånd", dnr 76/2003) medan antalet legala värdeautomater uppgår till ca 7 200. Det förekommer vidare illegalt kortspel, särskilt pokerspel, vilket förefaller öka i omfattning och även annat slags illegalt spel. Att det illegala spelet har en marknad torde till stor del bero på att legala alternativ som i tillräcklig grad attraherar vissa spelare saknas.

Det är inte sannolikt att det stora intresset för spel och lotterier skulle upphöra om spel och lotterier vore förbjudna. Även om ett stort antal av spelarna skulle foga sig i ett totalförbud skulle en sådan åtgärd förmodligen leda till en drastisk ökning av det illegala spelet. Det är angeläget att en så stor andel av spelandet som möjligt sker i säkra och kontrollerade spelformer. En reglering måste, för att kunna tillgodose en kanalisering till dessa spel, därför erbjuda ett tillräckligt och attraktivt utbud.

Detta konstaterande innebär givetvis inte att alla slags spel verkligen skall få förekomma och den omständigheten att vissa spelformer förekommer illegalt behöver inte innebära att det krävs ett legalt alternativ till dessa. Det väsentliga måste ändå vara att det rör sig om spel eller lotterier som kan anordnas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt.

Frågan om kanalisering är av betydelse också beträffande spel via interaktiva media. Hittills har det handlat i första hand om spel som sker över Internet, men utvecklingen har gått dithän att även spel via mobiltelefoner eller interaktiv TV i dag är en realitet. Sådant spel kan anordnas var som helst i världen och svenska spelare kan härifrån via dator, mobiltelefon, TV etc. delta i dessa lotterier. Det är vidare så att flera av dessa spel och lotterier faktiskt givits tillstånd i hemlandet och står under tillsyn där. De kan i det avseendet inte jämföras med illegalt anordnade lotterier. Emellertid har svenska myndigheter inte någon tillsyn över sådana spel, trots att svenskar spelar på dem. Som regeringen anfört i prop. 2002/03:93 s. 16 blir de sociala skyddsintressena därmed svårare att tillgodose vilket kan leda till ett spelberoende som det svenska samhället har små möjligheter att kontrollera och reglera men likafullt får ta de sociala och ekonomiska konsekvenserna av.

Orsaken till att en svensk spelare väljer att spela hos utländska anordnare t.ex. över Internet torde vara att det inte finns svenska alternativ som i tillräcklig grad attraherar dessa spelare. Dessa verksamheter anordnas inte sällan efter tillstånd i en annan stat och står under tillsyn där. Någon harmonisering av skyddsnivåerna eller tillsynen har emellertid inte genomförts. Det finns inga garantier för att lagstiftningen i den stat, som givit tillstånd till och utövar tillsyn över lotteriet, i tillräcklig grad beaktar de skyddsintressen som den svenska lagstiftningen skall tillgodose.

Det skulle givetvis vara önskvärt att svenska myndigheter i högre grad kunde kontrollera de spel och lotterier där svenskar spelar, i synnerhet för att kunna motverka spelberoende eller tillgodose

konsumentskyddsaspekten bättre än vad som kan vara fallet vid utländsk tillståndsgivning och tillsyn. Ett väsentligt argument för att genom förbättrade villkor försöka möjliggöra en kanalisering av spelandet till svenska alternativ är att få in spelandet under den svenska skyddslagstiftningen.

En långtgående kanalisering är emellertid inte oproblematisk. Om den önskvärda kanaliseringseffekten skall kunna förverkligas krävs att de villkor som de svenska anordnarna av spel och lotterier kan erbjuda måste vara likvärdiga konkurrenternas. En sådan förstärkning av de svenska anordnarnas ställning gentemot utländska konkurrenters får dock inte innebära att man gör avkall på de skyddsintressen som den svenska lagstiftningen skall tillgodose. Förbättrade villkor får alltså inte medföra ökad risk för t.ex. spelmissbruk. Den önskvärda effekten av en kanalisering är att spelandet styrs till spelformer under nationell kontroll, inte en ökning av det totala spelandet. Det finns dock en klar risk att det senare, dvs. en ökning av spelandet totalt sett, blir följden vid en förbättring av villkoren. Tillgänglig forskning visar också att om spelandet ökar så ökar även spelproblemen, om inte kraftfulla åtgärder vidtas för att motverka dessa. Eftersom det finns möjligheter att vidta åtgärder nationellt mot problemspelande finns det dock förutsättningar att säkra de skyddsintressen som lagstiftningen skall tillgodose, även vid förbättrade villkor för de nationella aktörerna.

5.5.4 Sammanfattning

Som utgångspunkt bör gälla att lagstiftningen på spel- och lotteriområdet liksom i dag bör syfta till att motverka brott, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt tillvarata konsumentskyddsintressen. Vidare bör lagstiftningen möjliggöra en styrning av överskottet till sådana allmänna eller allmännyttiga ändamål som i dag är berättigade att erhålla detta överskott i den utsträckning detta är möjligt med hänsyn till lagstiftningens utformning. Därvid blir de krav som EG-rätten kan ställa på lagstiftningen av väsentlig betydelse.

Spel och lotterier bör, för att de ovanstående syftena skall kunna tillgodoses, vara underkastade kontroll. Som huvudregel bör gälla att spel och lotterier får anordnas i Sverige endast efter tillstånd samt stå under offentlig tillsyn. Regleringen bör därför syfta till att

främja en kanalisering av spelandet i Sverige till sådana verksamheter som omfattas av den svenska lagstiftningen. Åtgärder för sådan kanalisering får dock inte innebära att spel och lotterier tillåts bedrivas på ett sätt som i oacceptabel omfattning motverkar de tvingande allmänhänsyn (t.ex. intresset att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar) som lagstiftningen skall tillgodose.

6 EG-rätten

6.1 Inledning

6.1.1 Europeiska unionen och EG-rätten

Spel och lotterier har under lång tid betraktats som en nationell angelägenhet. Bindande mellanstatliga överenskommelser rörande spel och lotterier är sällsynta, och flertalet nationer har valt att själva reglera spel- och lotterimarknaden inom den egna jurisdiktionen. Ömsesidiga erkännanden mellan olika stater av spel och lotterier som anordnats i dessa stater förefaller vara sällsynta och torde framför allt förekomma vid samarbeten mellan spelanordnare i flera stater. Att en stat förbehållslöst betraktar ett lotteri som tillåtet, därför att det anordnats med stöd av tillstånd i en annan stat, är ovanligt.

Inte heller inom ramen för det europeiska samarbetet har gränsöverskridande spel och lotterier tidigare varit någon större fråga. Visserligen har det förekommit att lottsedlar och andra deltagarbevis i lotterier distribuerats, t.ex. per post, över nationsgränserna och att invånare i en stat därför kunnat delta i lotterier anordnade i en annan stat utan att behöva bege sig dit. Flertalet medlemsstater i Europeiska unionen har dock ansett spel och lotterier vara en nationell och ingen gemenskapsrättslig angelägenhet. Inte förrän genom målet Schindler (se avsnitt 6.3.2) som avgjordes år 1994 fördes frågan om speltjänster till EG-domstolen.

Det är genom möjligheten att spela över interaktiva media, i dag främst Internet men också i ökande utsträckning mobiltelefoner och TV, som den gränsöverskridande och gemenskapsrättsliga aspekten hos spel och lotterier blivit framträdande. Det är i princip möjligt att från en dator delta i spel som anordnas var som helst i världen. Den tekniska utvecklingen har i flertalet stater varit förelagstiftningen, vilken ofta är baserad på en fysisk lotterimarknad.

Genom denna utveckling och mot bakgrund av de restriktioner som ofta råder i nationell lagstiftning har frågan uppkommit om spel över gränserna är lagliga med hänvisning till EG-rätten.

Utgångspunkten i Europeiska gemenskapen är att en gemensam marknad så långt som möjligt skall upprättas, innefattande bl.a. en tullunion mellan medlemsstaterna, medlemsstaternas gemensamma handelspolitik gentemot omvärlden och – inte minst – en inre marknad mellan medlemsstaterna med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt obegränsad rätt att etablera sig i annan medlemsstat, artikel 3 i EG-fördraget. Syftet med gemenskapen och den gemensamma marknaden är, enligt artikel 2 i samma fördrag, att främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt, en hög grad av konkurrenskraft och ekonomisk konvergens m.m.

De grundläggande bestämmelserna om Europeiska gemenskapen och den gemensamma marknaden återfinnes alltså i EG-fördraget, däribland de mycket betydelsefulla bestämmelserna om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt etableringsfriheten. Den sekundära EG-rätten, dvs. särskilt direktiv, förordningar och beslut, kompletterar fördragsbestämmelserna inom särskilda ämnesområden. I den mån en verksamhet inte regleras i sekundär-rätten, omfattas verksamheten ändå av fördragsbestämmelserna i fall verksamheten är ”ekonomisk verksamhet” i fördragets mening. Detta innebär att fri rörlighet i princip skall gälla för all ekonomisk verksamhet, varifrån den än bedrivs inom unionen. Det är då att beakta att en stor del av fördragsbestämmelserna om fri rörlighet anses ha s.k. direkt effekt i medlemsstaterna. Bestämmelser om enskildas rättigheter kan sålunda åberopas gentemot staten, vid en prövning inför exempelvis nationella domstolar.

EG-rätten utgör en egen rättsordning, fristående från de olika medlemsstaternas men ingår som en del i varje medlemsstats rättsystem. Utgångspunkten är dock att implementeringsåtgärder i stor utsträckning krävs för att innehållet i gemenskapens rättsakter skall bli gällande i medlemsstaterna. T.ex. är ett direktiv normalt inte direkt tillämpligt i medlemsstaten, utan detta förutsätter nationell lagstiftning där medlemsstaten är bunden av direktivet i fråga om dess innehåll men inte i fråga om formen för införlivandet. I ett fall när en gemenskapsrättslig och en nationell bestämmelse är oförenliga anses dock den gemenskapsrättsliga

bestämmelsen ha företräde. Först om denna kan anses ha direkt effekt – och en del andra förutsättningar är uppfyllda – kan den dock åberopas av enskilda gentemot staten vid de nationella domstolarna. En medlemsstat kan inte underlåta att tillämpa en gemenskapsrättslig bestämmelse, som inte kan förenas med en nationell regel, utan är i stället skyldig att ändra den nationella lagstiftningen. EG-rätten har således företräde framför nationell rätt. Ytterst kan kommissionen, eller i vissa fall en annan medlemsstat, föra talan vid EG-domstolen mot den tredskande medlemsstaten i form av en fördragsbrottstalan. Om domstolen, på talan av kommissionen eller en annan medlemsstat, fastställer att ett sådant brott begåtts av medlemsstaten är denna skyldig att vidta de åtgärder som behövs för att domen skall få avsedd verkan.

Det är slutligen EG-domstolen som är behörig att uttolka EG-rätten, och domstolen har genom åren spelat en mycket viktig roll i det europeiska integrationsarbetet. Bedömningen om vissa fördragsregler har direkt effekt, eller om gemenskapsrättens principiella företräde framför nationell rätt, har ursprungligen gjorts av EG-domstolen.

Den närmare tillämpningen av EG-rätten i förhållande till nationell rätt ankommer däremot på domstolarna i medlemsstaterna. Dessa har dock, när en gemenskapsrättslig fråga aktualiseras, en möjlighet och i vissa fall en skyldighet att höra EG-domstolen härom, i form av en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 i EG-fördraget. EG-domstolens uppgift vid en sådan begäran är att tolka EG-rätten. Prövningen syftar således inte till att bedöma huruvida nationella regler är förenliga med EG-rätten, och än mindre till att avgöra tvistefrågan vid den nationella domstolen.

6.1.2 Särskilt om spel och lotterier

Gemenskapsrätten har ingen särskild reglering för spel och lotterier. EG-domstolen har dock funnit att de allmänna reglerna i EG-fördraget är tillämpliga även på lotteriverksamhet och vidare i ett antal avgöranden närmare preciserat i vilken omfattning och på vilket sätt fördragsreglerna skall tillämpas på spel och lotterier. Detta gäller särskilt målen Schindler¹, Läärä², Zenatti³, Anomar⁴

¹ Mål C-275/92 *Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg Schindler*, REG 1994 I-1039.

och Gambelli⁵ samt skattemålet Lindman⁶. Dessa mål, som samtliga avsett begäran om förhandsavgörande från nationella domstolar, kommer att behandlas i avsnitt 6.3.2.

Domstolen har i samtliga avgöranden funnit att lotteriverksamheten i de konkreta fallen varit att bedöma enligt de fördragsregler som gäller fri rörlighet för tjänster. I målet Gambelli fann domstolen även att reglerna om etableringsrätt var tillämpliga. Däremot har fördragsreglerna avseende fri rörlighet för varor inte ansetts tillämpliga i något av målen men domstolen har inte uteslutit att dessa regler någon gång skulle gälla i mål om spel och lotterier.

6.2 EG-fördraget och sekundärrätten

6.2.1 Allmänt

EG-fördraget utgör den rättsliga grunden för Europeiska gemenskapen. Fördraget har sitt ursprung i 1957 års Romfördrag och har ändrats genom senare fördrag, såsom Maastrichtfördraget 1992 och Amsterdamfördraget 1997, vilka i berörda delar inarbetats i fördraget. Vid regeringskonferensen i Amsterdam, där Amsterdamfördraget antogs, gjordes en genomarbetning av fördraget och en total omnumrering av fördragets artiklar. Hänvisningarna i det följande avser fördragets artiklar i den nu gällande lydelsen.

I fördragets artikel 2 slås gemenskapens uppgifter fast. Dessa skall uppfyllas bland annat genom en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union. I artikel 3 anges närmare hur målen enligt artikel 2 skall uppnås. Gemenskapens verksamhet skall därvid innefatta bland annat förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid import och export av varor samt förbud mot alla övriga åtgärder med motsvarande verkan, en gemensam handelspolitik och en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna. Den inre marknaden skall enligt artikel 14 andra punkten omfatta ett område

² Mål C-124/97 Markku Juhani Läära, Cotswold Microsystems Ltd och Oy Transatlantic Software Ltd mot Häradsåklagaren i Jyväskylä och finska staten, REG 1999 I-6067.

³ Mål C-67/98 Questore di Verona mot Diego Zenatti, REG 1999 I-7289.

⁴ Mål C-6/01 Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) m.fl. mot Estado Portugêes, REG 2003 I-8647.

⁵ Mål C-243/01 Piergiorgio Gambelli m.fl, REG 2003 I-13076.

⁶ Mål C-42/02 Diana Elisabeth Lindman, REG 2003 I-13519.

utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. I fördragets tredje del, rubricerad Gemenskapens politik, behandlas jämte andra ämnen fri rörlighet för varor (artikel 23–31), fri rörlighet för personer, tjänster och kapital – inkluderat etableringsrätten – (artikel 39–60) och gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning (artikel 81–97). Fördragets tredje del behandlar dessutom frågor om den monetära politiken, inklusive den europeiska monetära unionen, vilket inte närmare kommer att beröras här.

För spel- och lotteriverksamheten är det väsentligen fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster samt etableringsrätten som är av betydelse. EG-domstolen har i samtliga avgöranden funnit att verksamheten i det enskilda fallet skall hänföras till tjänster, samt i målet Gambelli även bedömt etableringsrätten. Däremot har inte domstolen i något av fallen funnit att verksamheten skall bedömas enligt bestämmelserna om fri rörlighet för varor. I målet Lääri konstaterade domstolen dock att fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor kan vara tillämpliga på spelautomater som utgör varor. Den omständigheten att en importerad vara är avsedd att tillhandahålla en tjänst innebar inte i sig att reglerna om varor inte är tillämpliga. Domstolen fann emellertid att tillräckliga uppgifter saknades om hur den finska lagstiftningen påverkade importen av automaterna, varför domstolen inte kunde uttala sig huruvida reglerna om fri rörlighet för varor utgjorde hinder för tillämpningen av den finska lagstiftningen. Det är därför inte uteslutet att även bestämmelserna om fri rörlighet för varor har betydelse (jfr även EG-domstolens dom i målet Anomar).

I det följande kommer således att behandlas fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor (avsnitt 6.2.2), etableringsrätten (avsnitt 6.2.3) och fri rörlighet för tjänster (avsnitt 6.2.4). Fördragsbestämmelserna om konkurrens kommer att beröras i avsnitt 6.2.5. Den sekundära EG-rätten innehåller vissa rättsakter som indirekt berör spel och lotterier. Dessa kommer kortfattat att behandlas i avsnitt 6.2.6. Vissa pågående arbeten inom Europeiska unionen nämns i avsnitt 6.2.7.

6.2.2 Fri rörlighet för varor

Av artikel 23 första stycket framgår att Europeiska gemenskapen skall utgöra en tullunion. Denna tullunion skall omfatta all handel med varor. Tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan skall enligt artikel 25 vara förbjudna mellan medlemsstaterna. En gemensam tulltaxa gentemot tredje land skall införas. Utgångspunkten är att varor fritt skall kunna omsättas inom medlemsstaterna. Kvantitativa import- eller exportrestriktioner, samt åtgärder med motsvarande verkan, skall enligt artiklarna 28 och 29 vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Alla handelshindrande åtgärder är, enligt huvudregeln, förbjudna. Detta gäller såväl handelshinder som verkar diskriminerande med avseende på nationalitet som åtgärder som inte är diskriminerande, om de senare i praktiken ändå fungerar samhandelshindrande. Det har således i ett antal avgöranden från EG-domstolen slagits fast att regler som formellt behandlar inhemska och importerade varor lika ändå kunnat anses drabba de importerade varorna hårdare (se t.ex. det s.k. Cassis de Dijon-målet⁷; se vidare Bernitz-Kjellgren, *Europarättens grunder 2* uppl. [cit. Bernitz-Kjellgren] s. 209 ff.).

I artikel 30 föreskrivs undantag från vad som stadgats i artiklarna 28 och 29, såtillvida att dessa artiklar inte skall hindra förbud mot eller restriktioner för import och export m.m. som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet, eller vissa andra allmänna hänsyn. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Såsom undantag från huvudregeln är avsikten att artikel 30 skall ha ett snävt tillämpningsområde (Bernitz-Kjellgren s. 203). För det fall ett förbud eller en restriktion inte är diskriminerande men ändå kan anses vara handelshindrande har det i EG-domstolens praxis utvecklats den s.k. doktrinen om tvingande hänsyn. Sådana tvingande hänsyn som kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten för varor är av mycket skiftande slag, såsom sparande på offentliga resurser, förbättrande av arbetsförhållanden, biologisk mångfald m.m. (se Bernitz-Kjellgren s. 212). En förutsättning för inskränkningar är att området i fråga inte är harmoniserat, och åtgärderna måste vidare vara proportionerliga,

⁷ Mål 120/78 Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ECR p. 649.

nödvändiga för att upprätthålla det åberopade syftet samt inte vara mer ingripande än nödvändigt. Som kommer att framgå är det alltså här frågan om förutsättningar som i allt väsentligt även gäller vid åtgärder som innebär ett hinder mot den fria rörligheten för tjänster. EG-domstolen har inte prövat huruvida inskränkningar inom spel- och lotteriområdet som skall bedömas enligt reglerna om fri rörlighet för varor kan motiveras enligt doktrinen om tvingande hänsyn.

6.2.3 Etableringsrätt

Enligt artikel 43 i EG-fördraget skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Förbudet skall även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag. Etableringsrätten skall, enligt andra stycket i samma artikel, bland annat innefatta rätten att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätten att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare.

Vad som avses med etableringsrätten är således ingen allmän etableringsfrihet för näringsidkare utan i stället en likhet i etableringsförutsättningarna mellan rättssubjekt i respektive utanför medlemsstaten (se Bernitz-Kjellgren s. 220).

Undantag från huvudregeln följer av artiklarna 45 och 46. Enligt den förstnämnda artikeln omfattar bestämmelserna inte verksamhet som hos medlemsstaten är förenad med utövandet av offentlig makt. Viktigare i nu berört avseende är bestämmelsen i artikel 46. Enligt denna skall bestämmelserna i kapitlet om etableringsrätt, och åtgärder som vidtagits med stöd av dessa, inte hindra tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Artiklarna 45 och 46 tillåter således medlemsstater att, under vissa förhållanden, behålla nationella regler som diskriminerar näringsidkare från andra medlemsstater. Därutöver kan enligt EG-domstolens praxis inskränkningar som inte direkt diskriminerar näringsidkare från en annan medlemsstat men som ändå verkar samhandelshindrande i vissa fall accepteras.

Möjligheten att inskränka etableringsrätten är i stort identisk med vad som gäller den fria rörligheten för tjänster och behandlas därför i nästa avsnitt.

6.2.4 Fri rörlighet för tjänster

Enligt artikel 49 i EG-fördraget skall inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten. Som tjänster i fördragets mening skall enligt artikel 50 anses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer.

I fråga om tillåtna inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster hänvisas i artikel 55 till bestämmelserna i artikel 45–48, vilka avser etableringsrätten. Vad som sagts i avsnitt 6.2.3 gäller således även inskränkningar av den fria rörligheten för tjänster. Som nämnts där har dock EG-domstolen i sin praxis utvecklat ytterligare inskränkningar, förutsatt bland annat att dessa inte direkt diskriminerar näringsidkare från andra medlemsstater samt syftar till att skydda ett tvingande allmänintresse. I målet Gebhard⁸ fastslog EG-domstolen sålunda att de nationella villkor som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras i fördraget skall uppfylla fyra förutsättningar, nämligen:

- de skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- de skall framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och
- de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Det s.k. Gebhard-testet torde vara tillämpligt inte enbart i fråga om den fria rörligheten för tjänster och etableringsrätten utan generellt rörande fria rörligheter.

⁸ Mål C-55/94 Gebhard, REG 1995 I-4165.

Vad som anses vara ett tvingande allmänintresse är inte definierat i EG-fördraget utan även där får ledning sökas i EG-domstolens rättspraxis. Såvitt är av intresse här har domstolen i en rad avgöranden funnit att de speciella särdragen hos spel och lotterier anses ge nationella myndigheter ett visst mått av handlingsfrihet att själva bestämma vad som kan krävas för att skydda konsumenter och – med beaktande av den berörda medlemsstatens sociala och kulturella särdrag – mer generellt skydda ordningen i samhället.

Den sista strecksatsen i det s.k. Gebhard-testet uttrycker att en proportionalitetsbedömning skall göras. Detta anses normalt innebära att det skall undersökas om det ifrågasatta villkoret är *nödvändigt* för att uppnå det efterfrågade syftet och följaktligen är medlemsstaten skyldig att använda den åtgärd som i minst utsträckning påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

6.2.5 Konkurrensreglerna

Artikel 31 reglerar statliga handelsmonopol. Medlemsstaterna skall säkerställa att dessa anpassas på ett sådant sätt, att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- eller saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Fördraget innehåller inte någon motsvarande bestämmelse i fråga om statliga tjänstemonopol.

Även fördragets konkurrensregler i artikel 81 ff. kan vara tillämpliga på spel och lotterimarknaden, särskilt när det såsom fallet är på den svenska marknaden en eller ett fåtal aktörer dominerar marknaden och det föreligger en monopolliknande situation. Enligt artikel 86 i fördraget skall medlemsstaterna, beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter, inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördraget, i synnerhet artiklarna 12 som innebär ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och 81–89, dvs. konkurrensreglerna. Huvudregeln i artikel 86 mildras i artikelns andra stycke något för företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol. Fördraget innehåller ingen definition av begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” men i den gemenskapsrättsliga tillämpningen torde det råda enighet om att begreppet avser ekonomiska tjänster som medlemsstaterna bedömer vara av allmänt intresse och därför skall kopplas till

särskilda skyldigheter, t.ex. transport-, post-, energi- och kommunikationstjänster (se Kommissionens *Vitbok om tjänster av allmänt intresse*, KOM[2004] 374 slutlig, bilaga 1). Även om speltjänster är att anse som ekonomisk verksamhet torde de inte vara att betrakta som tjänster av *allmänt* ekonomiskt intresse och undantagsbestämmelsen i artikel 86.2 torde därmed inte vara tillämplig.

Vad gäller de särskilda konkurrensreglerna torde artikel 81, som avser konkurrensbegränsande åtgärder mellan företag på en marknad, inte vara av särskilt intresse här. Artikel 82 däremot avser den situationen att ett företag, som i praktiken har en dominerande ställning inom en viss marknad, missbrukar sin dominerande ställning genom vissa i artikeln angivna förfaranden.

6.2.6 Sekundärrätt

E-handelsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (direktivet om elektronisk handel) syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 1 femte punkten d. skall direktivet inte tillämpas på bl.a. spelverksamhet som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagningar. I punkten 16 i ingressen till direktivet sägs, förutom vad som framgår av ovanstående, att undantaget inte omfattar säljfrämjande tävlingar eller spel vilkas syfte är att uppmuntra försäljningen av varor eller tjänster och där utbetalningar, i förekommande fall, endast kan användas för att förvärva de lanserade varorna och tjänsterna. Direktivet om elektronisk handel är införlivat i svensk lagstiftning genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster.

TV-direktivet

Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV-direktivet), ändrat genom direktiv 97/36/EG, avser TV-sändningar inom Europeiska unionen. TV-direktivet har ingen direkt betydelse för förmedlingen av spel eller lotterier men däremot t.ex. för den marknadsföring som sker av verksamheten i TV-kanaler som är tillgängliga i Sverige. Enligt TV-direktivet skall medlemsstaterna säkerställa en fri mottagning av TV-sändningar från andra medlemsstater och inte begränsa vidaresändning av sådana TV-sändningar inom sitt territorium. TV-sändningen skall enligt den s.k. sändarlandsprincipen bedömas i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat under vilken jurisdiktion programföretaget faller.

6.2.7 Pågående arbeten inom Europeiska unionen

Tjänstedirektivet

Inom Europeiska unionen pågår ett arbete med ett ramdirektiv för tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Kommissionen lämnade ett förslag till direktiv i januari 2004, KOM(2004) 2. Målet med direktivet är att inrätta en rättslig ram för att avskaffa hindren för tjänstetillhandahållarens fria etablering och fri rörlighet för tjänster mellan medlemsstaterna. Förslaget omfattar med få undantag alla ekonomiska verksamheter inom tjänstesektorn, sålunda även speltjänster. Förslagets rättsliga ram är generell uppbyggd kring tre huvudpunkter:

- En förenkling av procedurer och formaliteter förknippade med tillträde till och utförande av tjänster.
- Ursprungslandsprincipen, dvs. att tjänsteleverantörer endast skall vara underställda nationella bestämmelser i den medlemsstat där de är etablerade, inkluderat att ursprungslandet utövar tillsyn över tjänsteleverantören och dennes tjänster.
- Åtgärder för att etablera ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, bl.a. viss riktad harmonisering gällande tjänsters kvalitet och principer för hur det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna skall bedrivas.

Eftersom kommissionens förslag till direktiv spänner över i stort sett hela tjänstesektorn omfattar det tjänster av vitt skilda slag, och det har ifrågasatts om det i förslaget verkligen tagits erforderlig hänsyn till de särdrag som vissa tjänstesektorer uppvisar. Enligt förslaget utesluts endast tjänster av tre slag helt från direktivets tillämpningsområde, nämligen (och något förenklat) dels finansiella tjänster, dvs. verksamheter som rör banker, långivning, försäkringar, individuella pensionssystem, investeringar och betalningar, dels elektroniska kommunikationstjänster och kommunikationsnät som omfattas av ett antal direktiv på området, dels transporttjänster. Spel och lotterier omfattas inte av dessa undantag.

Förslaget till direktiv syftar bland annat till att förenkla för tjänsteutövares etablering i andra medlemsstater. Som huvudregel anges att medlemsstaterna inte skall hindra tillträde eller utövande av tjänsteverksamhet genom ett begränsande tillståndssystem, men undantag härifrån kan under vissa förhållanden accepteras om tillståndssystemet är icke-diskriminerande, objektivt motiverat med hänsyn till allmänintresset, proportionellt m.m. Av förslagets ingress, punkten 35, framgår att bestämmelserna om etableringsfrihet endast gäller om tjänsten i fråga är öppen för konkurrens och medlemsstaternas existerande monopol blir därmed inte förbjudna. Något generellt undantag för speltjänster från etableringsfriheten finns däremot inte.

Såvitt avser den fria rörligheten för tjänster är ursprungslandsprincipen väsentlig. Enligt artikel 16 första punkten i förslaget skall medlemsstaterna se till att tillhandahållare av tjänster uteslutande omfattas av ursprungsmedlemsstatens nationella bestämmelser. Emellertid räknas ett antal tjänsteslag upp som föreslås omfattas av allmänna (permanent) eller tidsbegränsade undantag. Enligt artikel 18 första punkten omfattar ursprungslandsprincipen under en övergångsperiod inte bl.a. spelverksamhet som innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagningar.

För det fall speltjänster skulle omfattas av ett tjänstedirektiv motsvarande det föreslagna skulle sålunda ursprungslandsprincipen gälla spel och lotterier efter den angivna övergångsperioden. Därmed skulle lagstiftningen i den stat, där verksamheten bedrivs, gälla även för speltjänster som görs tillgängliga i Sverige.

Det är emellertid osäkert om speltjänsterna verkligen kommer att ingå i ett framtida tjänstedirektiv. I ett förslag till betänkande, senaste version den 25 maj 2005, föreslog föredraganden i

Europaparlamentets utskott för den inre marknaden och konsumentskydd, Evelyne Gebhardt, bland annat att spelverksamhet som innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagningar, inte skall omfattas av tjänstedirektivet. Det uttalades att det är lämpligt att spelverksamhet inte faller under direktivets tillämpningsområde eftersom domstolen har givit medlemsstaterna frihet att besluta om åtgärder för att begränsa det fria tillhandahållandet av sådana tjänster för att skydda den allmänna ordningen och konsumenterna. Utskottet röstade den 22 november 2005 för att speltjänster, inkluderat lotterier, kasinon och vadslagning, inte skall omfattas av tjänstedirektivet. Europaparlamentet väntas rösta i frågan i början av år 2006.

Förordning om säljfrämjande åtgärder

EG-kommissionen lade den 25 oktober 2002 fram ett ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden, KOM(2002) 585 slutlig, som omfattar bl.a. s.k. säljfrämjande spel. Innehållet i förslaget till förordning behandlas i avsnitt 8.1.6.

6.3 Spel och lotterier i EG-rätten

6.3.1 Behandlingen av spel och lotterier i EG-rätten

Som framkommit tidigare saknas gemenskapsrättslig lagstiftning som direkt gäller spel- och lotterier, varför ramen för medlemsstaternas egen lagstiftning på området i stället bestäms av de allmänna fördragsreglerna. Ursprungligen var det dock inte uppenbart ens att dessa fördragsregler skulle äga tillämpning i fråga om spel och lotterier. Innan EG-domstolen meddelade avgörandet i målet Schindler argumenterade medlemsstater för att spel- och lotteriverksamhet skulle falla utanför fördragets tillämpningsområde. Som skäl för detta anfördes att lotteriverksamhet inte var att anse som "ekonomisk verksamhet" i den mening som avses i fördraget samt att lotterier av tradition antingen var förbjudna i medlemsstaterna eller anordnades direkt av, eller under kontroll av, statliga myndigheter och endast för syften av allmänintresse. Lotterier ansågs, hävdade vissa medlemsstater, inte ha något

ekonomiskt syfte, eftersom de grundas på slumpen samt att lotterier har karaktären av avkoppling eller förströelse och inte en ekonomisk karaktär (se Belgiens, Tysklands, Irlands, Luxemburgs och Portugals regeringars yttranden såsom de redovisats i Schindler p. 16).

Genom EG-domstolens dom i målet Schindler klargjordes att lotterier omfattas av fördragsreglerna. Emellertid har EG-domstolen funnit att lotteriers mycket speciella beskaffenhet berättigar medlemsstater dels att införa inskränkningar som sträcker sig så långt som till förbud, dels att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mer allmänt för att bevara ordningen i samhället (Schindler p. 61). Domstolen har vidare funnit att den omständigheten att en medlemsstat valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat inte kan påverka bedömningen av om de bestämmelser som antagits på området är nödvändiga och proportionerliga, utan bestämmelserna skall endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de nationella myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå de avser säkerställa (Läärä p. 35).

Det är alltså främst genom EG-domstolens praxis som den närmare ramen för spel och lotterier fastställts. I det följande kommer att ske en genomgång av de rättsfall på området som EG-domstolen meddelat.

6.3.2 EG-domstolens praxis

EG-domstolen har meddelat avgöranden i sex mål, samtliga avseende begäran om förhandsavgörande från nationella domstolar, som direkt gällt lotteriområdet, nämligen målen Schindler, Läärä, Zenatti, Anomar, Gambelli och Lindman (för fullständiga hänvisningar till domarna, se avsnitt 6.1.2).

I betänkandet SOU 2000:50, *Från tombola till Internet*, finns utförliga redovisningar av domarna i målen Schindler, Läärä och Zenatti.

Schindler

Målet berörde frågan om införsel till Storbritannien av försändelser innehållande material med erbjudande att delta i ett i Tyskland anordnat lotteri. Den dåvarande brittiska lagstiftningen innebar bl.a. förbud mot att anordna motsvarande storskaliga lotterier där samt mot att till Storbritannien införa lottsedlar i eller reklam för lotterier. Sedan försändelserna tagits i beslag ställde den brittiska domstolen i beslagsärendet ett antal frågor till EG-domstolen. Frågorna gick sammanfattningsvis ut på att utröna om artiklarna 28 och 49 (i nuvarande lydelse) i fördraget utgör hinder för att en medlemsstats lagstiftning med vissa undantag förbjuder lotterier på medlemsstatens territorium och följaktligen införsel av material som är avsett att göra det möjligt för personer som är bosatta inom detta territorium att delta i utländska lotterier.

EG-domstolen besvarade frågorna enligt följande.

1. Införsel av lotterireklam och lottsedlar till en medlemsstat i syfte att få invånare i den medlemsstaten att delta i ett lotteri som anordnas i en annan medlemsstat är en verksamhet som är hänförlig till "tjänster" i den mening som avses i artikel [50] i fördraget och omfattas följaktligen av tillämpningsområdet för artikel [49] i fördraget.
2. En nationell lagstiftning som, i likhet med den brittiska lotterilagstiftningen, med förbehåll för vissa fastställda undantag, förbjuder lotterier på territoriet i en medlemsstat, utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.
3. Fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för en lagstiftning som den brittiska lotterilagstiftningen mot bakgrund av de hänsyn till socialpolitik och bedrägeribekämpning som ligger till grund för den.

Det är domstolens motivering till varför den brittiska lagstiftningen kunde accepteras, trots att den innebar ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, som är särskilt intressant. Domstolen konstaterade att syften som rör skydd för mottagare av vissa tjänster och konsumentskydd samt skydd för ordningen i samhället kan berättiga till inskränkningar i denna frihet och, mot bakgrund av lotteriers mycket speciella beskaffenhet, att det i förhållande till artikel 49 är berättigat att införa inskränkningar som sträcker sig så långt som till förbud mot lotterier. Domstolen pekade på de moraliska, religiösa och kulturella betänkligheter som

finns i medlemsstaterna rörande lotterier, den risk för brott och bedrägerier som lotterier kan medföra samt – även om det inte kunde i sig utgöra ett objektivet berättigande av inskränkningar – att lotterier på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter. Dessa speciella omständigheter berättigade enligt domstolen att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mera allmänt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart, för att bevara ordningen i samhället både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar. Under dessa omständigheter fann domstolen att det var medlemsstaternas sak att bedöma inte bara om det är nödvändigt att begränsa lotteriverksamheten utan även om den skulle förbjudas, förutsatt att inskränkningarna inte är diskriminerande (Schindler p. 58–61).

Lärrä

Målet gällde det finska automatspelsmonopolet. Enligt den då gällande finska lotterilagen fick tillstånd att hålla spelautomater och liknande anordningar till begagnande mot betalning samt till kasinoverksamhet beviljas en offentligrättslig förening för anskaffande av medel för främjande av vissa allmännyttiga ändamål. Endast ett tillstånd medgavs för en och samma tid. Tillstånd hade för detta ändamål givits Penningautomatsföreningen. Olovligt anordnande av tillståndspliktigt lotteri var straffbelagt.

Sedan ett finskt företag tillhandahållit automater för spel åtalades styrelseordföranden i företaget för att olovligen ha föranstaltat lotteri i Finland och dömdes för detta i tingsrätten. Efter överklagande begärde hovrätten förhandsavgörande av EG-domstolen för att, som EG-domstolen sammanfattade tolkningsfrågorna, denna skulle ange huruvida de nuvarande artiklarna 28, 49 och 50 i fördraget skall tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning vilken ger en enda offentligrättslig förening ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater mot bakgrund av de allmännyttiga ändamål som har åberopats till stöd för lagstiftningen.

EG-domstolen konstaterade inledningsvis att spelautomater skulle betraktas som penningspel som är jämförbara med de

lotterier som avses i målet Schindler (p. 18). Domstolen fann vidare att en lagstiftning som den finska kan hindra den fria rörligheten för varor eftersom den offentligrättsliga föreningen var den enda som fick hålla spelautomater till begagnande och även hade rätt att själv tillverka sådana, men då tillräckligt exakta uppgifter saknades om hur lagstiftningen påverkar importen av automater kunde domstolen inte uttala sig huruvida artikel 28 i fördraget utgör hinder för tillämpningen av en sådan lagstiftning (p. 25–26).

Därefter prövade domstolen frågan om fri rörlighet för tjänster. Man fann att en lagstiftning som den finska i och för sig inte var diskriminerade med avseende på nationalitet men att den utgjorde ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster eftersom den hindrar aktörer från andra medlemsstater att hålla penningautomater till begagnande för allmänheten (p. 28–29). Domstolen konstaterade att omständigheterna i målet skilde sig från dem i målet Schindler eftersom den finska lagstiftningen inte förbjöd användningen av penningautomater utan i stället förbehöll en offentligrättslig förening ensamrätten att bedriva spelverksamhet med dessa (p. 34). Efter hänvisning till uttalandena i målet Schindler konstaterade domstolen att endast den omständigheten att en medlemsstat valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat inte kan påverka bedömningen av om de bestämmelser som antagits på området är nödvändiga och proportionerliga. Dessa skall bedömas endast med hänsyn till de ändamål som de nationella myndigheterna eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa (p. 36). Att spelen inte var helt förbjudna var därvid inte tillräckligt för att visa att lagstiftningen hade ett annat syfte än att förverkliga de anförda skälen med hänsyn till allmänintresset, eftersom dessa syften också kunde eftersträvas genom tillstånd till spel som begränsats till en ensamrätt, med fördelen att avkastningen används för allmännyttiga ändamål samt spelandet kanaliseras till en begränsad krets och brottslighet förebyggs (p. 37). Det hade emellertid även hävdats att dessa syften kunde uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Domstolen uttalade därvid (p. 39):

Vad gäller frågan huruvida det för att förverkliga dessa syften skulle vara att föredra att det, i stället för att bevilja den offentligrättsliga föreningen med tillstånd ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater, antogs bestämmelser enligt vilka de berörda aktörerna har att följa vissa regler, faller denna fråga inom medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, dock med förbehåll för att det

alternativ som väljs inte förefaller oproportionerligt med hänsyn till det eftersträvade målet.

Domstolen fann alltså att fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som den finska, enligt vilken en enda offentligrättslig förening har ensamrätt att hålla penningautomater med beaktande av de allmännyttiga ändamål som den grundas på.

Zenatti

Målet berörde frågan om anordnande av vadhållning i Italien, där sådan verksamhet var förbehållen endast vissa subjekt. Den dåvarande italienska lagstiftningen tillät inte vadhållning, med undantag för bollsporter och vissa andra tävlingar om vadhållningen var en nödvändig förutsättning för att tävlingen skulle kunna äga rum. Med det senare skulle förstås att vadhållning endast fick avse resultatet av sportevenemang som kontrollerades av italienska olympiska kommittén eller resultatet av hästkapp- löpningar som organiserades av det nationella förbundet för hästavel och där användningen av intäkterna från dessa organ enligt särskild reglering skulle gynna utvecklingen av sportverksamhet. Olovligt anordnande av vadhållning var straffbelagt.

Diego Zenatti var ombud i Italien för ett brittiskt vadhållningsbolag och förmedlade för detta uppgifter avseende vad på utländska sportevenemang till italienska kunder. Sedan han förelagts att upphöra med verksamheten ställde den italienska domstolen följande tolkningsfråga till EG-domstolen: Utgör bestämmelserna i fördraget om tillhandahållande av tjänster hinder för en sådan reglering som den italienska lagstiftningen om vadhållning mot bakgrund av de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål som ligger till grund för den?

Domstolen fann att den ifrågavarande vadhållningsverksamheten skulle anses utgöra spel om pengar som kan jämföras med de lotterier som avsågs i målet Schindler och att den italienska lagstiftningen var tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet men utgjorde ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster (p. 19, 26 och 27). Domstolen hänvisade sedan till vad som uttalats i domarna i målen Schindler och Läära om i vad mån inskränkningar i den fria rörligheten kan accepteras med hänsyn till

tvingande allmänintressen, samt betydelsen av att andra medlemsstater kan ha valt andra skyddssystem än det ifrågavarande. Avslutningsvis uttalade domstolen, också med hänvisning till domen i målet Läärä, att den omständigheten att vadhållning inte är helt förbjuden inte är tillräcklig för att visa att den nationella lagstiftningen i själva verket har ett annat syfte än att förverkliga de syften av allmänintresse som den påstås eftersträva. Dock fann domstolen att sådan begränsning bara är tillåten om den verkligen tjänar syftet att minska spelmöjligheterna och om finansieringen av sociala aktiviteter endast utgör en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs, men att det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida lagstiftningen verkligen tjänar syften som gör att den skall anses befogad och om restriktionerna står i proportion till syftena.

Anomar

Målet berörde den portugisiska lagstiftningen rörande spelautomater, enligt vilken staten hade ensamrätt att anordna spel på sådana automater – av visst närmare definierat slag – och att denna rätt endast kunde utövas av aktiebolag som regeringen slutit ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med. Spel fick endast, med några få undantag, anordnas i kasinon. För vissa slags spelautomater, där slumpen inte var helt eller till övervägande del avgörande för utgången, gällde dock att inrikesministern kunde ge tillstånd att anordna spel. För underhållningsautomater som gav vinst endast i form av frispel eller mindre penningvinster gällde slutligen att tillstånd kunde ges på regional nivå.

Twisten vid den nationella domstolen rörde sammanfattningsvis huruvida vissa av de portugisiska bestämmelserna skulle förklaras vara ogiltiga till följd varav det förelåg en rätt att anordna hasardspel och spel om pengar utanför kasinon. Den portugisiska domstolen ställde ett antal tolkningsfrågor till EG-domstolen, vilka besvarades enligt följande:

1. Hasardspel och spel om pengar utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG.
2. Drift av spelautomater för hasardspel eller spel om pengar skall, oavsett om den kan skiljas från verksamhet som rör tillverkning, import och distribution av sådana automater, kvalificeras

- som en verksamhet som rör tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i fördraget och omfattas därför inte av artiklarna 28 EG och 29 EG, vilka rör fri rörlighet för varor.
3. Ett monopol på att anordna hasardspel eller spel om pengar omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 31 EG.
 4. Bestämmelser i en nationell lagstiftning såsom den portugisiska lagstiftningen enligt vilka hasardspel och spel om pengar endast får anordnas och utövas i kasinon som är belägna i permanenta eller tillfälliga spelområden som inrättats genom lagdekret och som tillämpas utan åtskillnad på det egna landets medborgare och medborgare i andra medlemsstater utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Artikel 49 EG och följande artiklar utgör dock inte något hinder för en sådan nationell lagstiftning som fastställer sådana restriktioner med hänsyn till de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål på vilka den grundas.
 5. Den omständigheten att det i andra medlemsstater eventuellt förekommer lagstiftning som föreskriver villkor för anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar som är mindre restriktiva än de som föreskrivs i den portugisiska lagstiftningen saknar betydelse vid bedömningen av om sistnämnda lagstiftning är förenlig med gemenskapsrätten.
 6. Inom ramen för en lagstiftning som är förenlig med EG-fördraget ankommer valet av närmare bestämmelser om organisation och kontroll av anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar, såsom ingående av ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med staten eller begränsning av anordnande och utövande av vissa spel till områden som vederbörligen har godkänts för detta ändamål, på de nationella myndigheterna inom ramen för deras skönmässiga bedömning.

EG-domstolens svar på tolkningsfrågorna innebar således i allt väsentligt en bekräftelse av vad domstolen tidigare uttalat. Domstolen tydliggjorde dock att alla typer av hasardspel eller spel om pengar skall betecknas som ekonomisk verksamhet i den mening som avses i fördragets artikel 2, eftersom de svarar mot de två kriterier som domstolen uppställt i sin tidigare rättspraxis, nämligen *tillhandahållande av en bestämd tjänst mot ersättning samt möjlighet till penningvinst* (p. 47). Vad gäller förhållandet mellan fri rörlighet för varor och tjänster avseende spelautomater gjordes, på

samma sätt som tidigare skett i målet Läära, åtskillnad mellan spelautomater och spelverksamhet. Verksamheter som rörde tillverkning, import och distribution av spelautomater omfattas sålunda av den fria rörligheten för varor medan verksamheter som avser driften av automaterna omfattas av den fria rörligheten för tjänster. De regeringar som inkom med yttranden i målet hävdade att tillverkning och distribution av spelautomater inte kan betraktas fristående från automaternas funktion eftersom automaterna tillverkas för att hasardspel skall kunna anordnas och eftersom de inte kan användas till något annat. Dessa regeringar ansåg att den rättsliga principen att biföreteelsen följer med huvudföreteelsen skall tillämpas. Domstolen konstaterade att det i målet Schindler hade befunnits att vissa verksamheter, som att tillverka och sända reklam och beställningsformulär och till och med lottsedlar, enligt fördraget inte kan anses fristående från den lotteriverksamhet som de hör samman med (p. 54). Domstolen fortsatte emellertid (p. 55):

Utan att det är nödvändigt att i ungefärlig analogi med detta resonemang betrakta importen av spelautomater som accessorisk i förhållande till driften av dessa automater, räcker det emellertid att, såsom domstolen redan gjort i punkterna 20–29 i domen i det ovannämnda målet Läära m.fl., fastslå att även om drift av spelautomater är förbunden med importen av dem, omfattas den förstnämnda verksamheten av bestämmelserna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster och den andra verksamheten av bestämmelserna om den fria rörligheten för varor.

Gambelli

Målet berörde frågan om anordnande av vadhållning i Italien, där sådan verksamhet var förbehållen endast vissa subjekt. Den italienska lagstiftningen tillät inte vadhållning, med undantag för bollsporter och vissa andra tävlingar om vadhållningen var en nödvändig förutsättning för att tävlingen skulle kunna äga rum. Dessa förhållanden var således desamma som gällde i målet Zenatti. Enligt en italiensk lag (388/00), som antogs den 23 december 2000 och alltså efter EG-domstolens avgörande i målet Zenatti, gällde dessutom att godkännande för vadhållningsverksamhet uteslutande kan ges åt organ med koncession eller som fått tillstånd av ett ministerium eller av annan inrättning som enligt lag förbehållits rätten att organisera eller bedriva vadhållning. Vadhållning på

sportevenemang var i allt väsentligt förbehållet den nationella italienska olympiska kommittén. Såvitt kan utläsas kunde godkännande för vadhållningsverksamhet i Italien endast ges till fysiska personer som innehade lokal på närmare angivet sätt samt hade koncession sedan lång tid tillbaka. Anordnande av vadhållning utan tillstånd, eller främjande på annat sätt av sådan vadhållning, kunde medföra straffansvar varvid det var föreskrivet fängelse om som mest tre år (för den gärning som Gambelli åtalats för synes straffmaximum ha varit ett års fängelse). Deltagande i olovligt anordnat spel bestraffades med böter eller fängelse upp till tre månader.

Piergiorgio Gambelli och 137 medtilltalade hade bedrivit agenturer i Italien vilka stod i förbindelse med en brittisk bookmaker via Internet och hade åtalats för att ha bistått den brittiska bookmakern med upptagande av vadhållningsinsatser som den italienska staten normalt hade ensamrätt till. Den brittiska bookmakern hade erforderliga tillstånd i Storbritannien att bedriva vadhållningsverksamhet. De tilltalade hade genom sina agenturer tagit emot och till den brittiske bookmakern vidarebefordrat uppgifter om vilka tävlingar vadet avsåg samt spelbelopp. Bookmakern bekräftade därefter till den italienska agenturen huruvida vadet antagits, varefter spelaren erlade betalning till agenturen som vidarebefordrade detta till bookmakern.

Den italienska domstolen ställde följande tolkningsfråga till EG-domstolen:

Är en sådan nationell lagstiftning... /.../ ..., vilka innehåller straffsanktionerade förbud mot att utöva verksamhet, oavsett av vem eller var den utförs, avseende upptagande, mottagande, registrering och förmedling av vad, i synnerhet vid sportevenemang, om inte förutsättningar föreligger för sådan koncession eller sådant tillstånd som föreskrivs i inhemsk rätt, förenlig med artikel 43 och följande artiklar och artikel 49 och följande artiklar i EG-fördraget om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster.

EG-domstolen konstaterade inledningsvis att det inte kan uteslutas att en lagstiftning, som innebär att utländska operatörer i praktiken inte kan delta i anbudsförfarandet avseende koncession att bedriva spelverksamhet, utgör ett hinder för etableringsfriheten (p. 49).

Vad därefter gällde den fria rörligheten för tjänster förklarade domstolen att denna innefattar ett förbud mot regler som hindrar ett bolag som är etablerat i en medlemsstat att tillhandahålla

tjänster till personer i andra medlemsstater, t.ex. via lotterireklam och lottsedlar, telefonerbjudanden samt även, som i målet, via Internet. Förbudet omfattar också den situationen att mottagaren av tjänsten hindras att utnyttja densamma, t.ex. genom att det är straffbart för en person i en medlemsstat att över Internet koppla upp sig till en bookmaker i en annan medlemsstat.

Sammanfattningsvis fann domstolen att nationella bestämmelser av det slag som de italienska utgör en inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandhålla tjänster och att det under sådana omständigheter måste undersökas om dessa inskränkningar kan godtas på grund av att de omfattas av de undantag som uttryckligen anges i artiklarna 45 och 46 i fördraget eller, om de i enlighet med domstolens praxis, kan berättigas på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset. I denna del påpekade domstolen att det följer av praxis att minskning av skatteintäkter i sig inte kan berättiga sådana inskränkningar. Sedan domstolen redogjort för vad som uttalats i tidigare praxis om medlemsstaternas tillräckliga utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället uttalade domstolen att i alla händelser måste inskränkningar i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster uppfylla de villkor som ställs i domstolens rättspraxis för att vara berättigade (p. 64). Därvid hänvisade domstolen till målet Kraus⁹ samt till det i avsnitt 6.2.4 nämnda målet Gebhard och anförde (p. 65):

Enligt denna rättspraxis måste dessa inskränkningar motiveras av hänsyn till ett tvingande allmänintresse. De skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas, och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Under alla omständigheter skall de tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

EG-domstolen konstaterade därefter att det ankommer på nationell domstol att avgöra om inskränkningarna uppfyller gemenskapsrättens krav, men redogjorde för vissa omständigheter som då särskilt skulle beaktas.

Först konstaterade domstolen, i enlighet med sin tidigare praxis, att restriktioner som syftar till att skydda konsumenter, förhindra bedrägerier samt att skydda medborgarna från att lockas till överdrivna spelutgifter, liksom restriktioner som syftar till att

⁹ Mål C-19/92 Kraus, REG 1993 I-1663.

förhindra att ordningen i samhället störs, kan vara berättigade. De måste emellertid i så fall verkligen bidra till att begränsa vad-hållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt. I den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenterna att delta i spel av olika slag i syfte att stärka statskassan fann domstolen att medlemsstaten då inte kan åberopa att hänsyn till den allmänna samhällsordningen gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna (p. 67–69). Vidare fann domstolen att kriterier för att delta i anbudsförfarande för att få koncession inte får vara sådana att de i praktiken lättare kan uppfyllas av inhemska aktörer än av dem som är etablerade i andra medlemsstater. Vad slutligen gällde proportionalitetsbedömningen ansåg EG-domstolen att denna var av särskild vikt vid bedömningen av de aktuella straffpåföljderna för enskilda som deltar i spelverksamhet utomlands via Internet eller för den som i egenskap av förmedlare underlättar för utländska bookmakers att bedriva spelverksamhet, och även vad gällde uteslutandet av kapitalassociationer som är börsnoterade utomlands från möjligheten att erhålla koncession med hänvisning till ökade svårigheter att förhindra bedrägeri.

Domstolen besvarade sålunda den ställda tolkningsfrågan på följande sätt:

En nationell reglering som föreskriver straffsanktionerade förbud mot att utöva verksamhet avseende upptagande, mottagande, registrering och förmedling av vad, i synnerhet vid sportevenemang, i frånvaro av koncession eller tillstånd som beviljas av den berörda medlemsstaten, utgör en inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster som fastställs i artiklarna 43 EG och 49 EG. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida en sådan lagstiftning, mot bakgrund av dess konkreta tillämpning, verkligen svarar mot målsättningar som kan rättfärdiga den, och huruvida de inskränkningar som den föreskriver inte framstår som oproportionerliga i förhållande till dessa målsättningar.

Lindman

Målet berörde den finländska beskattningen av lotterivinster. Enligt 1 § i den finska lotteriskattelagen skulle lotteriskatt betalas till staten på lotterier som anordnas i Finland. Därvid var anordnaren skattskyldig. Lotterivinster i finska lotterier var enligt 85 § i den finska inkomstskattelagen undantagna från inkomst-

beskattning. Detta undantag gällde däremot inte vinster i utländska lotterier, vilka alltså ansågs vara inkomstskattepliktiga.

Elisabeth Lindman, som var bosatt i Åland, hade vunnit en miljon kronor i ett av Svenska Spel anordnat lotteri i Sverige. I enlighet med den finska lagstiftningen inkomstbeskattades hon härför i Finland. För det fall motsvarande vinst hade utgått i ett i Finland anordnat lotteri hade vinsten varit undantagen från inkomstbeskattning. Skatterättelsenämnden avslog Elisabeth Lindmans begäran om korrigering av beskattningen. Sedan hon överklagat nämndens beslut till Ålands förvaltningsdomstol med yrkande att i första hand beskattningen skulle upphävas beslutade förvaltningsdomstolen att ställa följande tolkningsfråga till EG-domstolen:

Utgör artikel 49 EG i fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen hinder mot att en medlemsstat tillämpar regler enligt vilka lotterivinster från lotterier som anordnats i andra medlemsstater vid inkomstbeskattningen räknas som skattepliktig inkomst för vinnaren samtidigt som lotterivinster från lotterier som anordnats i ifrågavarande medlemsstat är skattefria vid inkomstbeskattningen?

Domstolen konstaterade inledningsvis att, även om frågor om direkt beskattning omfattas av medlemsstaternas behörighet skall dessa icke desto mindre, i enlighet med EG-domstolens tidigare praxis, iaktta gemenskapsrätten när de utövar sin behörighet. Vidare fann domstolen, efter hänvisning till domen i målet Schindler, att målet skulle prövas med utgångspunkt i friheten att tillhandahålla tjänster.

I målet var ostridigt att utländska lotterier behandlas annorlunda i skatterättsligt hänseende än finska lotterier och att de förra har en oförmånlig ställning i förhållande till de senare. I motsats till vad den finska regeringen gjorde gällande fann EG-domstolen att beskattningen av anordnare av lotterier i Finland inte ledde till att den finska lagstiftningen miste sin uppenbart diskriminerande karaktär. Den finska lotteriskatten kunde nämligen inte likställas med inkomstbeskattningen av vinster i utländska lotterier. Den finska regeringen hävdade dock att den eventuellt diskriminerande karaktären hos lagstiftningen kunde rättfärdigas av sådana tvingande hänsyn till allmänintresset som förebyggande av missbruk och bedrägeri, minskning av sociala problem som orsakas av spelande, bekostandet av allmännyttiga aktiviteter och upprätthållandet av rättssäkerheten. EG-domstolen fann i det samman-

hanget anledning att erinra om att de skäl som en medlemsstat kan åberopa för att motivera en begränsande åtgärd som medlemsstaten vidtagit skall åtföljas av en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av denna åtgärd. Av handlingarna i målet framgick dock ingen statistik eller något annat som påvisade att riskerna som är förknippade med lotterier är allvarliga eller att det finns ett särskilt samband mellan sådana risker och medborgarnas deltagande i lotterier som anordnas i andra medlemsstater. EG-domstolen besvarade därför tolkningsfrågan på följande sätt:

Artikel 49 EG utgör hinder mot att en medlemsstat tillämpar regler enligt vilka lotterivinster från lotterier som anordnats i andra medlemsstater vid inkomstbeskattningen räknas som skattepliktig inkomst för vinnaren samtidigt som lotterivinster från lotterier som anordnats i ifrågavarande medlemsstat är skattefria vid inkomstbeskattningen.

Pågående mål vid EG-domstolen

Placanica

Efter EG-domstolens dom i målet Gambelli har den italienska högsta kassationsdomstolen, Corte Suprema di Cassazione, funnit att de italienska bestämmelserna inte står i strid mot gemenskapsrättens principer om fri rörlighet för tjänster och etableringsrätten. Kassationsdomstolen bedömde att de nationella bestämmelserna har till syfte att säkerställa en kontroll, vilken grundas på hänsyn till den allmänna ordningen. En italiensk lokal domstol har därefter, i ett brottmål avseende Massimiliano Placanica, ifrågasatt om det verkliga syftet med den italienska lagstiftningen är kontroll på det sätt som kassationsdomstolen antagit. Den lokala domstolen har därför begärt att EG-domstolen skall meddela ett förhandsavgörande och ställt följande tolkningsfråga (mål C-338/04):

Skall artikel 4.4a i lag nr 401/89 anses vara förenlig med principerna i artikel 43 EG och följande artiklar och artikel 49 EG i fråga om etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna, med beaktande av de motstridigheter som följer av en jämförelse av EG-domstolens avgöranden (särskilt Gambellidomen) med dom nr 23271/04 som meddelats av Corte Suprema di Cassazione och är närmare bestämt den bestämmelse om sanktionsåtgärd som avses i åtalet och som gjorts gällande mot Massimiliano Placanica tillämplig i Italien.

Kommissionen mot Italien

Tillstånd att bedriva vadhållning rörande hästkapplöpningar omfattas inte av tillämpningsområdet för rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster. EG-domstolen har dock i målet *Telaustria*¹⁰ funnit att upphandlande myndigheter som ingår tjänstekoncessioner är skyldiga att beakta fördragets grundläggande regler i allmänhet och principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i synnerhet vid upphandlingen. Italienska myndigheter hade i ett ärende förnyat 329 tillstånd att bedriva verksamhet med vadhållning rörande hästkapplöpningar utan att något anbuds förfarande skett. Enligt ett avgörande från EG-domstolen¹¹ innebar principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet bland annat en skyldighet att lämna insyn, så att den upphandlande myndigheten kan försäkra sig om att principen iakttas.

Kommissionen har därför väckt talan mot Italien vid EG-domstolen (mål C-260/04) och i sak yrkat att domstolen skall fastställa att Italien har åsidosatt den allmänna principen om insyn och den skyldighet till offentliggörande som följer av bestämmelserna i EG-fördraget om etableringsfriheten (art. 43 och följande) samt om friheten att tillhandahålla tjänster (art. 49 och följande) genom att finansministeriet utan föregående uppmaning till anbudsgivning förnyat de aktuella tillstånden.

Palazzeze och Sorricchio

Även dessa mål rör den italienska spellagstiftningen. I två brottmål avseende Christian Palazzeze och Angelo Sorricchio har den lokala italienska domstolen begärt förhandsavgörande från EG-domstolen huruvida en medlemsstat tillfälligt (under 6–12 år) har möjlighet att frångå bestämmelserna om etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster och om det därvid kan lagstiftas på närmare angivet sätt utan att de ifrågavarande gemenskapsrättsliga principerna åsidosätts (mål C-359/04 och C-360/04 i vilka handläggningen förenats). I enlighet med äldre nationell lagstiftning gavs

¹⁰ Mål C-324/98 *Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG*, REG 2000 I-10745.

¹¹ Mål C-275/98 *Unitron Scandinavia A/S och 3-S A/S, Danske Svineproducenters Serviceselskab mot Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*, REG 1999 I-8291.

koncessioner till vissa subjekt medan icke italienska konkurrenter var uteslutna vid anbudsförfarandet. Sedan den lagstiftningen befunnits strida mot EG-fördraget och upphävts har emellertid de tidigare koncessionerna inte återkallats och något nytt anbuds-förfarande har inte anordnats. Dessutom vidtas, såvitt kan utläsas av begäran om förhandsavgörande, alltjämt straffrättsliga förfaranden mot dem som i Italien samarbetat med rättssubjekt som varit uteslutna från möjligheterna att erhålla licenser enligt den äldre, upphävda lagstiftningen.

6.3.3 Nationell praxis

Eftersom samtliga de mål som EG-domstolen prövat rört begäran om förhandsavgörande har inte EG-domstolen gjort en fullständig prövning av en medlemsstats lagstiftning på lotteriområdet och dess förenlighet med EG-rätten. Den frågan har emellertid prövats i ett flertal mål vid nationella domstolar och i några fall även i högsta instans, t.ex. i Sverige, Finland, Nederländerna, Belgien och Tyskland. I lägre instanser har frågan prövats i ytterligare länder. T.ex. har Borgarting lagmansrett i Norge funnit att den norska lagstiftningen rörande spelautomater är förenlig med de EES-bestämmelser som i sak motsvarar EG-fördragets regler om fri rörlighet.

Sverige

I Sverige har invändning om att den svenska lotterilagstiftningen, och i synnerhet främjandeförbudet enligt 38 § lotterilagen, inte är förenlig med EG-rätten gjorts i ett antal mål vid allmän domstol och förvaltningsdomstol. Målen har i de flesta fallen gällt prövning av Lotteriinspektionens förelägganden att upphöra med viss verksamhet eller åtal mot enskilda personer som här i landet på ett eller annat sätt påstått ha främjat anordnandet av utländska lotterier. Domstolarna har i samtliga fall funnit att den svenska lagstiftningen varit förenlig med EG-rätten.

Av störst intresse är den dom som meddelades av Regeringsrätten den 26 oktober 2004 i mål 5819-01 (RÅ 2004 ref. 95, "Wermdö krog"). På uppdrag av ett brittiskt vadhållningsföretag, som uppenbarligen innehade erforderliga tillstånd att bedriva sådan

verksamhet i Storbritannien, tog ett restaurangföretag emot och förmedlade vadhållningsinsatser dit. Lotteriinspektionen förelade restaurangföretaget att vid äventyr av vite upphöra med verksamheten. Lotteriinspektionens föreläggande fastställdes i samtliga domstolsinstanser.

Regeringsrätten fann att huvudfrågan i målet var om det som grund för det överklagade vitesföreläggandet åberopade förbudet i 38 § lotterilagen mot främjande av utomlands anordnade lotterier strider mot EG-rätten, med följd att föreläggandet skulle undanröjas. Eftersom detta förbud svårligen kunde förenas med etableringsrätten och den fria rörligheten för tjänster enligt EG-fördraget var enligt domstolen det reella problemet att avgöra om inskränkningarna i dessa friheter av särskilda skäl ändå kunde godtas, varvid den grundläggande förutsättningen var att den nationella lagstiftningen inte var diskriminerande eller tillämpades på ett diskriminerande sätt. Domstolen redovisade ingående EG-domstolens praxis på lotteriområdet, och de slutsatser som kunde dras av denna. Domstolen fann i den delen sammanfattningsvis att medlemsstaterna, under förutsättning att den nationella lagstiftningen bärs upp av sådana legitima syften som framgår av EG-domstolens praxis och som enligt denna skall beaktas sammantagna, har utomordentligt stor frihet att välja medlen för att uppnå målen, inbegripet så drastiska metoder som totalförbud eller tillskapande av monopol. Emellertid ansågs inte medlemsstaternas möjligheter att avvika från fördragsbestämmelserna vara obegränsade, utan det måste bedömas om de vidtagna åtgärderna verkligen är ägnade att säkerställa förverkligandet av den efterfrågade målsättningen och om de är nödvändiga och proportionerliga. Regeringsrätten konstaterade vidare att det reella syftet med lagstiftningen var central, dvs. att en medlemsstats restriktiva politik på området verkligen hade till huvudsakligt syfte att skydda de godtagna allmänna och enskilda intressena och inte främst syftade till att styra över intäkterna av verksamheten till staten. Dessutom fann Regeringsrätten att det EG-rättsliga proportionalitetskriteriet syntes, i ljuset av EG-domstolens uttalanden om medlemsstaternas frihet att välja nivå och metod för det skydd man vill ge de legitima intressena, spela en mindre framträdande roll.

Vid prövningen av det svenska systemets förenlighet med de gemensksrättsliga principerna gjorde Regeringsrätten följande bedömning. Regeringsrätten konstaterade att främjandeförbudet

inte är diskriminerande i EG-rättslig mening och att de av staten uppgivna huvudsyftena med den svenska regleringen – att skydda den enskilde och samhället samt att styra överskottet till det allmänna och allmännyttiga ändamål – är helt i linje med de av EG-domstolen angivna godtagbara skälen för inskränkningar av ifrågavarande friheter. Vidare bedömde Regeringsrätten att ett generellt tillståndssystem där marknaden i realiteten är reserverad för ett fåtal aktörer inte strider mot EG-rätten och att det av proportionalitetsskäl inte krävs en mindre restriktiv modell än den svenska, under förutsättning att ändamålet med den svenska ordningen verkligen är den angivna.

Klaganden i Regeringsrätten hävdade emellertid att det egentliga syftet med den svenska lagstiftningen väsentligen var att skaffa staten inkomster. Regeringsrätten fann dock att det svenska systemet totalt sett får anses motsvara de krav som följer av gemenskapsrätten men att lotterilagstiftningen och dess tillämpning på olika punkter väcker frågor om förenligheten med de villkor som EG-domstolen ställt upp. Särskilt pekade Regeringsrätten på den intensiva och kvantitativt betydande marknadsföringen på spelområdet. Regeringsrätten konstaterade att man inte kunde förutsätta att inkomstaspekten skulle vara det enda eller helt dominerande motivet för en ”tolerant syn” på spelbolagens reklamåtgärder. Regeringsrätten anförde att om man vill kanalisera det spelintresse som finns till verksamheter som anses erbjuda bättre konsumentskydd och mindre risk för oegentligheter, kan man inte rimligen förvägra de bolag som med stöd av tillstånd ansvarar för sådan verksamhet att aktivt lansera sina produkter och ge dessa en utformning som attraherar de spelintresserade och förmår dessa att föredra de statligt kontrollerade formerna framför andra varianter.

Regeringsrätten fann därefter att, även om myndigheternas överseende med spelbolagens stundom aggressiva marknadsföring kunde så tvivel om det egentliga syftet, den omständigheten inte utgjorde tillräckligt skäl för påståendet, att det huvudsakliga ändamålet med den svenska lotteriregleringen är att berika staten och statsunderstödda verksamheter. Regeringsrätten bedömde även att den statliga kontrollen av spelverksamheten i vissa avseenden var otillräcklig för att säkerställa förverkligandet av målet att skydda den enskilde och samhället mot verksamhetens negativa konsekvenser. Att kontrollen i olika avseenden är mindre effektiv innebar emellertid inte, enligt Regeringsrätten, att den saknar

betydelse för möjligheterna att nå de uppsatta målen och bristerna ansågs i sig inte innebära att den svenska regleringen och dess tillämpning hade ett annat syfte än det uppgivna.

Regeringsrätten tillade dock följande:

Genom att EG-domstolen överlämnat åt de nationella domstolarna att vid varje aktuellt tillfälle pröva om den praktiska tillämpningen av medlemsstaternas reglering harmoniserar med gemenskapsrätten, kan utfallet komma att variera över tiden. Stabilitet på området förutsätter att en medlemsstat, som vill bibehålla ett restriktivt system, gör en kontinuerlig översyn av detta för att försäkra sig om att det möter gemenskapsrättens krav. Regeringsrätten noterar att regeringen den 19 maj i år antagit direktiv (2004:76) för en särskild utredare med uppdrag bl.a. att lämna de förslag som kan erfordras för att anpassa regleringen inom området till utvecklingen inom EG-rätten, särskilt mot bakgrund av EG-domstolens senare praxis.

Regeringsrätten avgjorde samma dag ytterligare ett mål om föreläggande att upphöra med visst främjande av utländskt lotteri varvid domstolen såvitt är av intresse här endast hänvisade till domskälen i Wermdö Krog-målet.

Sedan det brittiska vadslagningsbolaget Ladbrokes Worldwide Betting ansökt om tillstånd att i Sverige anordna vadhållning m.m. avsåg regeringen den 18 mars 2004 ansökningen. Som skäl för regeringens beslut angavs att den svenska spel- och lotterimarknaden i allt väsentligt var förbehållen staten, folkrörelserna och hästsporten och att inkomsterna från spel skulle komma allmänna eller allmännyttiga ändamål till godo. Regeringen ansåg, även med beaktande av det av Ladbrokes åberopade avgörandet i målet Gambelli, att det inte fanns skäl att frångå de hittills tillämpade principerna. Regeringsrätten förklarade i dom den 20 juni 2005 i mål 3841-04, sedan Ladbrokes ansökt om rättsprövning, att regeringens beslut skulle stå fast. Regeringsrätten fann att det saknades anledning att göra en annan bedömning av lotterilagstiftningens förenlighet med EG-rätten än den som skett i målet Wermdö Krog. Regeringsrätten anmärkte däremot, i frågan om lagligheten av regeringens beslut, att den motivering som lämnats för beslutet kunde sägas vara missvisande och ofullständig mot bakgrund av de syften som ligger bakom lotterilagstiftningen och att beslutet i så motto kunde anses vara felaktigt. Emellertid fann Regeringsrätten att utgången i beslutet inte stred varken mot lotterilagstiftningen eller mot EG-rätten och att regeringens beslut

inte skulle upphävas på den grunden att motiveringen inte är adekvat.

I allmän domstol har frågan prövats av hovrätt i flera fall, varvid domstolarna i samtliga fall funnit att den svenska lotterilagstiftningen är förenlig med EG-rätten, eller i varje fall att det inte framgått att bestämmelserna i sin konkreta tillämpning inte är ägnade att bidra till att de ur EG-rättslig synpunkt godtagbara syftena med lagstiftningen uppfylls (se t.ex. Göta hovrätt, dom den 9 oktober 2001 i mål B 241-00, Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 10 april 2002 i mål B 1143-99, Svea hovrätt, dom den 6 december 2002 i mål B 3621-01 och Hovrätten för Nedre Norrland, dom den 26 maj 2005 i mål B 466-01). Högsta domstolen fann, i beslut den 8 december 2004 om tillståndsprövning avseende bland annat Göta hovrätts ovan nämnda dom, inte skäl att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen och meddelade inte prövningstillstånd.

Här skall även nämnas det s.k. Unibet-målet. Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd har väckt talan mot svenska staten vid Eskilstuna tingsrätt (mål T 2417-03 och T 2418-03) och yrkat att tingsrätten fastställer att de båda bolagen (Unibet) utan hinder av 38 § första stycket lotterilagen får marknadsföra sina speltjänster i Sverige, att svenska staten skall vara skyldig att ersätta Unibet för den skada bolagen lidit och fortlöpande lider till följd av förbudet samt omedelbart förordnar att 38 § första stycket lotterilagen samt 52 § och 54 § i samma lag skall sättas åt sidan i förhållande till Unibet.

Som grund för talan har Unibet anfört att främjandeförbudet i 38 § lotterilagen strider mot EG-rätten och därför inte kan tillämpas. Unibet har sammanfattningsvis gjort gällande följande.

- De av staten åberopade skyddshänsynen utgör inte det egentliga syftet med lagstiftningen. Det är enligt Unibet uppenbart att omsorgen om statens finanser är det egentliga skälet till inskränkningarna i rätten att marknadsföra lotterier och spel, och staten har inte visat att inskränkningarna har något annat och legitimt syfte.
- Staten äger inte åberopa de påstådda skyddshänsynen. Eftersom staten, enligt Unibet, lockar och uppmuntrar till spel om pengar i syfte att stärka statskassan får staten enligt p. 69 i Gambelli inte åberopa att lotterilagen har till syfte t.ex. att

motverka överdrivet spelande och andra negativa konsekvenser av spel eller begränsa risken för bedrägerier och olagligt spel.

- Inskränkningarna är oproportionerliga.

Tingsrätten har i målen bl.a. avslagit Unibets yrkande om s.k. interimistiskt rättsskydd i anslutning till skadeståndsyrkandet på den grunden att vad som framkommit när det beslutet meddelades inte visar att främjandeförbudet strider mot EG-rätten och inte heller att Unibet visat att det föreligger allvarliga tvivel om främjandeförbudets förenlighet med EG-fördraget (tingsrättens beslut den 2 juli 2004 och den 12 november 2004). Svea hovrätt har, i beslut den 8 oktober 2004 respektive den 26 januari 2005, avslagit Unibets överklaganden av tingsrättens beslut. Högsta domstolen har beviljat prövningstillstånd i båda frågorna. Högsta domstolen har nu begärt förhandsavgörande av EG-domstolen i målet. Frågorna har dock inte omedelbar relevans för de frågor utredningen har att ta ställning till, varför dessa inte behandlas här.

Målet har i sak ännu inte avgjorts i tingsrätten.

Frågor som rör den svenska lagstiftningen och den fria rörligheten inom Europeiska unionen har också aktualiserats hos Kommerskollegium, som är statens expertmyndighet för utrikeshandel, inbegripet inre marknadsfrågor. Kommerskollegium är vidare svensk kontaktpunkt för det s.k. SOLVIT-nätverket¹². År 2003 handlade Kommerskollegium ett SOLVIT-ärende som rörde förhållandet mellan den fria rörligheten för tjänster och främjandeförbudet i lotterilagen. Ett tjänsteföretag tillhandahöll finansiella tjänster för direktbetalningar m.m. i svenska banker mellan ett utländskt spelbolag och svenska spelare. Sedan en bank vägrat att medverka med hänsyn till främjandeförbudet, och Lotteriinspektionen funnit att agerandet skulle ha omfattats av främjandeförbudet, avslutade emellertid Kommerskollegium ärendet med hänvisning till bl.a. att likartade frågor redan var föremål för domstolsprövning.

¹² SOLVIT är ett elektroniskt nätverk inom EU/EES i Europeiska kommissionens regi som har till uppgift att informellt försöka lösa konkreta problem som uppstår på den inre marknaden. I varje medlemsstat finns ett SOLVIT-center som tar emot anmälningar om hinder mot den fria rörligheten.

Finland

Ålands Penningautomatförening hade i landskapet Åland anordnat vadhållning och penninglotteri på Internet så att även spelare bosatta i övriga Finland kunde delta i dessa spel. Penningautomatföreningen hade tillstånd att anordna sådant spel på Åland enligt beslut av Ålands landskapsstyrelse, vars behörighet att bestämma om lotteriverksamhet endast gällde landskapets område. Motsvarande tillstånd för övriga Finland saknades. Endast ett tillstånd för dylika spel åt gången kunde ges enligt den finska lotterilagen, och tillståndet innehades av Oy Veikkaus.

Tre företrädare för Penningautomatföreningen, däribland dess verkställande direktör, åtalades för brott mot den finska lotterilagen och dömdes för detta i tingsrätten men frikändes i hovrätten. Högsta domstolen fann i dom den 24 februari 2005, dnr R2003/550 (ref. HD:2005:27), att åtalet skulle bifallas mot samtliga åtalade. Bland flera invändningar – varav de övriga inte behandlas här – hade de tilltalade gjort gällande att den finska lagstiftningen stred mot EG-rätten. Sedan Högsta domstolen konstaterat att lotteriet, i strid mot den finska lotterilagen, hade anordnats jämväl i Finland tog domstolen även ställning till lagstiftningens förenlighet med gemenskapsrätten. Visserligen fann domstolen att EG-fördragets bestämmelser inte hade någon direkt inverkan på vilket sätt lotteriverksamhet får regleras i rent interna relationer inom Finland. De åtalades inställning kunde emellertid uppfattas så, att EG-fördragets regler innebar ett hinder mot upprätthållande av den ensamrätt som innehades av Oy Veikkaus, och domstolen prövade därför den invändningen. Högsta domstolen fann att EG-domstolen redan prövat och godtagit grunderna i den finska lotterilagstiftningen i domen i målet Läära och att EG-domstolens avgörande i målet Gambelli inte förändrade den bedömningen. Högsta domstolen förde ett tämligen utförligt resonemang i anslutning till vad EG-domstolen uttalat rörande medlemsstaternas rätt att åberopa tvingande allmänhänsyn som grund för restriktioner när medlemsstaten samtidigt lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier i syfte att stärka statskassan (Gambelli p. 69). Domstolen fann därvid att vad som framkommit inte gav anledning att misstänka att den verkliga målsättningen med lotterilagen eller den ifrågasatta ensamrätten skulle vara att stärka statskassan och alltså inte att förebygga sociala problem, missbruk och brottslig verksamhet. Enbart det förhållandet att lotterier ger

pengar till statskassan ansågs inte vara ett bevis för att det verkliga syftet med lagstiftningen var att stärka statskassan. Domstolen fann även att det, av nämnda uttalande i målet Gambelli, inte kunde dras den slutsatsen att det inte skulle vara förenligt med EG-rättens krav att den som innehar ensamrätten att erbjuda spel också marknadsföra dessa.

Nederländerna

Ett flertal mål rörande den holländska lotterilagstiftningen har prövats av domstolarna där. Av särskilt intresse har varit att prövningen gjorts i mål mellan å ena sidan en nationell anordnare, De Lotto, som inte är statlig och å andra sidan utländska spelföretag. Det har alltså varit frågan om en partsställning som skiljer sig från de processer som skett i de andra här nämnda länderna, där staten varit det utländska spelföretagets motpart. Dessutom har domstolsprövningarna i flera fall utmynnat i att det utländska spelföretaget ålagts att göra det omöjligt för holländska spelare att delta i spelverksamheten. I avsnitt 7.5 lämnas därför en utförlig redovisning av dessa domstolsprocesser.

Gemensamt för samtliga mål har varit att det utländska spelföretaget hävdar att den holländska lotterilagstiftningen inte varit förenlig med EG-rätten. Domstolarna har emellertid i regel konstaterat att en förenlighet med EG-rätten föreligger. Sålunda har exempelvis appellationsdomstolen i Arnhem i dom den 2 september 2003, i mål mellan De Lotto och Ladbrokes, funnit att lagstiftningen grundades på legitima hänsyn såsom konsumentskydd samt motverkande av spelberoende och kriminalitet samt att den omständigheten att de nationella spelplanerna tilläts en omfattande marknadsföring inte innebar att spelpolitiken kunde sägas inte vara sammanhängande i syfte att minska spelandet. Högsta domstolen (Hoge Rad) instämde i beslut den 18 februari 2005 i appellationsdomstolens bedömning. Denna prövning har emellertid gjorts i den förberedande delen av processen och det är oklart för utredningen hur detta påverkar betydelsen av utslagen.

Något slutligt överrättsavgörande är inte känt för utredningen. Det finns emellertid avgöranden, t.ex. i det ovan anmärkta målet mellan De Lotto och Ladbrokes, där distriktsdomstolen funnit den holländska lagstiftningen vara förenlig med EG-rätten.

Den 2 december 2005 meddelade emellertid förvaltningsdomstolen i Breda dom i ett mål rörande licensgivning för kasinon. Kärandeparten hävdade där att det holländska statliga kasinomono- polet var oförenligt med EG-rätten vilket staten, som var svarandepart, bestred. Endast det statliga bolaget Holland Casino hade givits rätt att anordna kasinospel i Holland. Domstolen fann att kasinomono- polet inte var förenligt med de principer som kunde utläsas ur EG-domstolens dom i målet Gambelli, särskilt kraven på systematik och en sammanhängande struktur i lagstiftningen. Domstolen fann att inga bevis presenterats som styrkte den av staten påstådda effekten av kasinomono- polet, t.ex. i fråga om dess betydelse för att motverka spelberoende. Domstolen fann vidare att det var tveksamt om en utvidgning av Holland Casinos verksamhet, något som planerades, hade någon betydelse för att motverka illegalt spel.

Norge

Genom lagändringar som antogs av Stortinget i augusti 2003 ändrades förutsättningarna för anordnande av spel på ”utbetalings- automater”, vilka närmast motsvarar penning- och värdeautomater enligt lotterilagen. Spel på sådana automater fick tidigare anordnas av privata aktörer med stöd av lotteriloven. Lagändringen innebar att regleringen av den verksamheten överfördes från lotteriloven till pengespilsloven vilken bara gäller för det statliga aktiebolaget Norsk Tipping AS. Ändringen innebar således att Norsk Tipping AS fick ensamrätt att bedriva sådan verksamhet i Norge.

Sedan två företrädare för privata anordnare (i det följande benämnda kärandena) ansökt om stämning mot norska staten med olika yrkanden, som vid bifall i praktiken skulle innebära att lagändringen inte kunde tillämpas åtminstone mot kärandena, meddelade Oslo tingrett dom den 27 oktober 2004. Tingretten beslutade att norska staten inte hade rätt att förbjuda vissa redan auktoriserade anordnare av automatspel att ställa ut och driva ”utbetalingsautomater” med stöd av Norsk Tipping AS ensamrätt och att staten inte heller hade rätt att avslå ansökningar från dessa anordnare med hänvisning till ensamrätten, detta eftersom de berörda lagändringarna enligt tingsrättens mening stod i strid mot Norges förpliktelser enligt EES-avtalet.

Sedan staten överklagat tingrettens dom ogillade Borgarting lagmansrett genom dom den 26 augusti 2005 (LB 2005-5287) käromålet. Efter en genomgång av förarbetena till lagändringen konstaterade lagmansretten att det inte kunde vara tvivel om att det dominerande skälet till att införa en statlig ensamrätt på området var att motverka spelberoende, och dessutom att en effektivare kontroll av verksamheten, upprätthållande av 18-årsgränsen och bekämpande av kriminalitet hade beaktats. Lagmansretten anmärkte att enligt förarbetena låg också en önskan om att i minsta möjliga mån reducera intäkterna till allmännyttiga och humanitära organisationer bakom ensamrättsmodellen men lagmansretten uppfattade inte detta som ett avgörande skäl för restriktionen utan som ett "sidohänsyn" som det är tillåtet att beakta vid den samlade bedömningen. Domstolen konstaterade vidare att en ensamrätt kunde anses ägnad att uppnå de legitima målsättningarna, att införandet av ensamrätten kunde anses vara ett led i en sammanhängande och systematisk spelpolitik och att åtgärden uppfyllde kraven på proportionalitet (vara "nødvendig og forholdsmessig"). I sistnämnda hänseende fann lagmansretten att "förholdsmessighetskriteriet" spelar en något mindre framträdande roll på spelområdet, med hänsyn till att EG-domstolen tillerkänt nationella myndigheter ett något större utrymme för skönmässiga bedömningar än på andra områden. Lagmansretten fann sammanfattningsvis att de ifrågavarande lagändringarna inte var i strid mot EES-reglerna.

Domen är överklagad till Høysterett som dock beslutat att vilandeförklara målet i avvaktan på EFTA-domstolens avgörande med anledning av det överträdelseärende som anhängiggjorts mot Norge (se avsnitt 6.3.4).

6.3.4 Överträdelseärenden

Kommissionen har anhängiggjort ett överträdelseärende gentemot Sverige såvitt avser lagstiftningen rörande spelautomater. I en formell underrättelse den 13 oktober 2004 har kommissionen gjort gällande att den svenska lagstiftningen om spelautomater utgör hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster samt för etableringsfriheten, och att detta hinder inte kan motiveras med hänsyn till allmännyttiga ändamål eftersom det främsta syftet med den svenska lagstiftningen tycks vara ekonomiskt. Kommissionen

har därvid anfört att den uppfattar att Svenska Spel uppmuntrar spelande i allmänhet genom marknadsföring och genom att införa nya spel, vilket lett till ökat spelande i Sverige, i synnerhet vad gäller Svenska Spels spelautomater. Slutligen har kommissionen önskat information om upphandling, dels om förfarandet som ledde fram till att Svenska Spel beviljades tillstånd att anordna spel på spelautomater, dels om hur Svenska Spel sköter upphandlingen av spelautomaterna.

I svar till kommissionen den 15 december 2004 har regeringen hävdad att den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-rätten och bl.a. anfört att den omständigheten att Svenska Spel marknadsför sina produkter – vilket dock inte gäller värdeautomater – inte kan tas till intäkt för att det egentliga syftet med lagstiftningen är ekonomiskt. Regeringen har därvid hänvisat till vad som i fråga om marknadsföring uttalats av Regeringsrätten i RÅ 2004 ref. 95. Slutligen har regeringen anfört att det inte förelegat någon skyldighet för regeringen att tillämpa upphandlingsreglerna när Svenska Spel gavs tillståndet att anordna spel på värdeautomater, dels redogjort för det anbudsförfarande som föregick avtal mellan Svenska Spel och leverantören av spelautomaterna.

Likaså har kommissionen anhängiggjort ett överträdelseärende mot Danmark rörande de ändringar i lotterilagstiftningen som antogs i mars 2003 och som bland annat innebär förbud mot att från utlandet anordna spel och lotterier riktade mot Danmark. Handlingarna i det ärendet, såväl kommissionens formella under rättelse som Danmarks svar på denna, är dock inte offentliggjorda.

EFTA Surveillance Authority (ESA) har anhängiggjort ett överträdelseärende mot Norge i fråga om automatmonopolet. ESA har den 20 oktober 2004 lämnat ett motiverat yttrande till Norge, i vilket ESA hävdar att de antagna lagändringarna inte är förenliga med etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster enligt EES-avtalet. Enligt ESA förefaller ekonomiska överväganden ligga bakom beslutet att införa ett monopol för Norsk Tipping att anordna automatspel. Vidare har ESA bedömt att den norska spelpolitiken inte är sammanhängande såtillvida att Norsk Tipping och även andra aktörer tillåts utvidga spelverksamheten och marknadsföra denna kraftigt på vissa områden samtidigt som en önskan att minska spelmöjligheterna m.m. påstås ligga bakom beslutet att inrätta ett automatspelsmonopol. Slutligen har ESA inte funnit att det är nödvändigt att inrätta ett automatspelsmonopol för att förebygga spelberoende och kriminalitet utan

dessa syften skulle kunna uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Den norska regeringen har häremot anfört att ett system med endast en anordnare av automatspel, som dessutom står under direkt statlig styrning, är det enda tänkbara sättet att komma till rätta med de sociala problem som anordnandet av automatspel enligt de äldre reglerna medfört. Således har enligt den norska regeringen ekonomiska hänsyn inte legat bakom beslutet att införa ett automatspelsmonopol.

ESA beslutade den 17 november 2005 att väcka talan angående fördragsbrott mot Norge vid EFTA-domstolen med anledning av automatmonopolet.

6.4 Utredningens kommentarer och överväganden

6.4.1 Allmänna utgångspunkter

En första utgångspunkt är att EG-rätten äger företräde framför nationell rätt, vid konflikt mellan rättssystemen. Då EG-rätten inte innehåller lagstiftning som direkt anger hur medlemsstaterna skall reglera spel och lotterier är det upp till varje medlemsstat att själv bestämma detta. Spel och lotterier anses emellertid vara sådan ekonomisk verksamhet som omfattas av EG-fördragets bestämmelser varför en medlemsstats reglering av spel- och lotteriverksamhet måste vara förenlig med de krav som följer av fördraget och den rättspraxis som utbildats i anslutning till detta.

I det avseendet är det viktigt att hålla i minnet att utgångspunkten i fördraget är att fri rörlighet skall gälla inom Europeiska unionen såvitt avser t.ex. varor och tjänster och även att det skall föreligga en rätt för näringsidkare i en medlemsstat att etablera sig i en annan medlemsstat på samma villkor som näringsidkare från den senare staten. I princip gäller detta även för spel och lotterier. Utgångspunkten är alltså att medlemsstaterna inte har rätten att upprätthålla regleringar som inskränker de olika friheterna som framgår av fördraget.

Emellertid är spel- och lotterimarknaden i dag reglerad på ett sådant sätt i flertalet – troligen alla – medlemsstater att den fria rörligheten för tjänster eller etableringsrätten är inskränkt. EG-domstolen har också, som framgått tidigare, godtagit långtgående inskränkningar i de olika fördragsskyddade friheterna och medlemsstaterna har därmed givits ett omfattande utrymme för

skönsmässiga bedömningar i fråga om den skyddsnivå som varje medlemsstat önskar men även i fråga om vilka medel som erfordras för att uppnå denna skyddsnivå. Dock innebär inte heller detta att det står medlemsstaterna fritt att anta och upprätthålla vilken lagstiftning som helst på spel- och lotteriområdet utan detta måste ske inom fördragets ramar. De inskränkningar som kan godtas har därför preciserats av EG-domstolen i ett flertal avgöranden, men det är ändå svårt att ange exakt hur långt en medlemsstat kan gå i fråga om bestämmelser som inskränker den fria rörligheten på detta område.

De grundläggande kraven på en medlemsstats spel- och lotterilagstiftning enligt EG-rätten och EG-domstolens praxis kan sägas vara följande.

Utgångspunkten är att fri rörlighet för – såvitt är av intresse här – varor och tjänster samt etableringsrätt skall gälla. Inskränkningar av dessa friheter kan godtas om de, såvitt avser varor, grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet, eller vissa andra allmänna hänsyn (art. 30) och, såvitt avser tjänster eller etableringsrätten, grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (art. 46). Inskränkningar med stöd av dessa artiklar kan i och för sig vara diskriminerande, såtillvida att utländska medborgare behandlas annorlunda än den egna statens medborgare, men diskrimineringen får inte vara godtycklig.

På spel- och lotteriområdet har EG-domstolen godtagit längre gående inskränkningar än vad som följer av fördragsbestämmelserna, detta med hänvisning till lotteriers ”mycket speciella beskaffenhet”. Medlemsstaterna har därvid tillerkänts en befogenhet att själva, utifrån den skyddsnivå de önskar uppnå, bestämma om spel och lotterier överhuvudtaget skall få förekomma och i så fall vilka slags verksamheter som kan godtas. Vidare har medlemsstaterna rätt att, om spel och lotterier tillåts, begränsa dessa verksamheter och föreskriva mer eller mindre strikta kontrollåtgärder. För att förverkliga dessa syften har det godtagits så långtgående inskränkningar som ensamrätter att anordna vissa spelformer; detta har ansetts omfattas av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning om alternativet som väljs inte förefaller oproportionerligt med hänsyn till det eftersträlvade målet (se Läära p. 39).

Inskränkningar i den fria rörligheten torde hur som helst accepteras endast om de tjänar till att begränsa spelverksamhet på ett systematiskt och sammanhängande sätt och återspeglar en

verklig önskan att minska spelmöjligheterna. I EG-domstolens praxis har det också uttalats att finansiering av sociala aktiviteter genom intäkter från spel endast får utgöra en ”accessorisk positiv konsekvens” och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs (Zenatti p. 36, Gambelli p. 62). Dessutom framgår av EG-domstolens dom i målet Gambelli, att i den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i spel eller lotterier i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna inte åberopa att hänsyn till den allmänna samhällsordningen gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna (Gambelli p. 69).

Under alla förhållanden krävs att inskränkningarna inte är diskriminerande eller fungerar diskriminerande. Detta innebär att det inte får finnas formella eller faktiska skillnader i rätten att anordna spel och lotterier mellan medlemsstatens egna medborgare och medborgare bosatta i andra medlemsstater. Åtgärderna måste syfta till att tillgodose ett tvingande allmänintresse, vilket såvitt avser spel och lotterier kan vara att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar eller motverka bedrägerier och annan kriminalitet men däremot inte att säkra intäkter till allmänna eller allmännyttiga ändamål, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av denna målsättning samt vara nödvändiga och proportionerliga. Det är den berörda medlemsstaten som skall kunna visa att dessa förutsättningar föreligger.

Det finns mot bakgrund av redovisningen ovan, samt redovisningen i avsnitt 6.3.2 om EG-domstolens praxis, några frågor som måste behandlas närmare, nämligen *dels* frågan om i vilken omfattning ekonomiska motiv för en viss reglering kan godtas, *dels* frågan om vad som enligt EG-rätten skall förstås med att begränsa spelverksamheten och minska spelmöjligheterna, *dels* frågan om hur långtgående proportionalitetsbedömning som måste göras i det enskilda fallet. Den första frågan bör behandlas tillsammans med vad som i övrigt har ansetts utgöra tvingande allmänhänsyn.

6.4.2 Tvingande allmänintressen

Det står givetvis en stat fritt att åberopa vilka skäl som helst till stöd för att man önskar en reglering av spel- och lotterimarknaden, och enligt utredningens uppfattning bör lagstiftaren först ställa sig frågan vilka mål man vill uppnå innan det diskuteras vad EG-rätten

tillåter. Här handlar det dock endast om vilka syften som anses legitima inskränkningar i den fria rörligheten enligt EG-rätten.

Den traditionella anledningen till en reglering av spel- och lotteriverksamheten – förutom eventuella moraliska betänkligheter mot verksamhet av detta slag – torde vara en önskan att därigenom försöka motverka de sociala och ekonomiska skadeverkningar som verksamheten medför. Det handlar t.ex. om att så långt som möjligt försöka undvika att spelarna utvecklar ett beroende eller att de riskerar sin ekonomi i en oacceptabel omfattning. Det torde inte vara ifrågasatt att det normalt krävs en reglering av spelverksamheten för att motverka sådana skadeverkningar och att det ofta är nödvändigt med en reglering som inskränker en helt fri näringsverksamhet på området. Detsamma gäller det likaledes traditionella önskemålet att så långt som möjligt motverka sådan brottslighet som inte sällan förekommer i anslutning till spelverksamhet, redan vid reglerat men i betydligt högre grad vid oreglerat spel. Dessa ändamål har också accepterats i EG-rätten såsom sådana tvingande allmänintressen som kan motivera att inskränkningar sker i den fria rörligheten.

Emellertid är det tydligt att även ekonomiska hänsyn kring spel och lotterier är väsentliga för medlemsstaterna. Lotteriintäkterna är betydelsefulla i de flesta medlemsstater, såväl för statskassan som för att finansiera sociala aktiviteter och andra allmännyttiga ändamål. Finansiella hänsyn utgör dock inget tvingande allmänintresse och kan därför inte åberopas av en medlemsstat för att rättfärdiga inskränkningar i den fria rörligheten. Detta gäller för övrigt inte enbart på spel- och lotteriområdet utan generellt. EG-domstolen har också i flera mål uttalat att finansiering av sociala aktiviteter endast får utgöra en ”accessorisk positiv konsekvens” och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs (Zenatti p. 36, Gambelli p. 62).

Av det anförda synes alltså följa att ekonomiska hänsyn, t.ex. finansiering av allmännyttiga ändamål eller intäkter till statskassan, inte får utgöra det verkliga skälet bakom en reglering av spel eller lotterier som samtidigt inskränker den fria rörligheten. I den mån ekonomiska hänsyn ligger till grund för den valda regleringen så är denna reglering oförenlig med gemenskapsrätten om den inskränker den fria rörligheten i berörda avseenden. Å andra sidan skulle denna tolkning inte utesluta att en inskränkande reglering godtas om denna syftar till att uppnå en hög skyddsnivå och

samtidigt innebär stora intäkter till statskassan utan att det i och för sig påverkar regleringens utformning.

I flera av EG-domstolens domar har den nationella lagstiftning som varit föremål för bedömning uppgetts syfta till att undvika risker för brott och skadliga konsekvenser i socialt och ekonomiskt hänseende av spel, men även att förhindra att spel blir en inkomstkälla för enskilda och endast tillåta spel för att insamla medel för välgörenhet eller allmännyttiga ändamål. Domstolen har därvid konstaterat att dessa syften – som skall bedömas sammantagna – rör skyddet för mottagarna av tjänsten, konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället, samt kan utgöra tvingande skäl av samhällsintresse (Schindler p. 58, Läärä p. 33, Zenatti p. 31). Dessa konstateranden kan dock inte förstås så, att ett ekonomiskt syfte med spellagstiftningen accepterats, utan bör snarare ses som ett uttryck för att EG-domstolen ansett att en styrning av överskottet, eller ett uteslutande av ett privat vinstintresse, tillsammans med övriga syften utgör ett medel för att nå det eftersträlvade målet. Detta blir särskilt tydligt i målet Zenatti, där domstolen efter detta konstaterande ändå finner att ekonomiska hänsyn inte får utgöra det verkliga skälet för lagstiftningen utan endast vara en ”accessorisk positiv konsekvens”.

Det är tydligt att ett försök att analysera vad EG-rätten egentligen tillåter medlemsstaterna i denna fråga blir starkt teoretiskt, och det är inte möjligt att förutse hur EG-domstolen skulle bedöma denna fråga om den skulle ställas på sin spets, exempelvis i ett överträdelseärende. Det är vidare tydligt att det inte går att bortse från ekonomiska hänsyn vid utformningen av en lotterilagstiftning. Det är inte ens påstått att en medlemsstat skulle vara förhindrad att, inom ramen för en inskränkande reglering, beskatta spelverksamheten eller kräva att en del av överskottet tillfaller allmännyttiga ändamål. En sådan reglering kan dessutom verka i den riktningen att spelverksamheten och spelmöjligheterna begränsas. Den valda regleringen får dock, som utredningen uppfattar EG-domstolens praxis, under inga omständigheter ha som utgångspunkt att allmännyttiga ändamål, eller för den delen staten, skall tillföras intäkter.

Till detta kommer även att EG-domstolen i målet Gambelli uttalat att i den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i spel i syfte att stärka statskassan kan medlemsstaten inte åberopa hänsyn till den allmänna samhällsordningen som motiv för inskränkningar

(Gambelli p. 69). Uttalandet finns i anslutning till att domstolen återger vad den hänskjutande nationella domstolen anført, nämligen att den italienska staten på det nationella planet bedriver en politik som innebär en kraftig ökning av spel och vadhållning i syfte att erhålla intäkter till staten samtidigt som den beskyddar vissa koncessionshavare. Även om det därmed kan hävdas att uttalandet tar sikte på de speciella förhållanden som föreligger enligt den italienska lagstiftningen finns inget som talar för att uttalandet inte bör äga generell giltighet; det torde saknas anledning att skilja mellan det fallet att en medlemsstat väljer en viss reglering utifrån ekonomiska hänsyn och det fallet att medlemsstaten visserligen från början åberopat legala hänsyn men utnyttjar den valda modellen för att uppnå samma syfte som i det första fallet.

Emellertid kan uttalandet i Gambelli p. 69 knappast tas till intäkt för att en medlemsstat skulle vara förhindrad att låta anordnare marknadsföra sina speltjänster, enbart av den anledningen att överskottet tillfaller statskassan. Hur omfattande marknadsföring som kan tolereras innan gränsen för vad som kan anses vara ett lockande och uppmuntrande av spel är passerad är dock mycket svårt att bedöma. Vi återkommer till marknadsföringsfrågorna i kapitel 11.

6.4.3 Begränsning av spelverksamheten och minskning av spelmöjligheterna

Den exakta innebörden av EG-domstolens skrivningar, att inskränkningar i den fria rörligheten torde accepteras endast om de tjänar till att begränsa spelverksamhet på ett systematiskt och sammanhängande sätt och återspeglar en verklig önskan att minska spelmöjligheterna, har diskuterats. Utredningen anser att det finns anledning att något närmare diskutera dessa frågor.

Först och främst kan konstateras att EG-domstolens praxis inte leder till slutsatsen att spelmöjligheterna helt och hållet skall uteslutas. Avsikten måste i stället vara att spelandet bör hållas på en acceptabel nivå, med hänsyn till de problem spelandet kan medföra, och att medlemsstaten agerar genomtänkt och konsekvent i spelpolitiken. Det är upp till medlemsstaten att visa ett sådant uppriktigt och ärligt syfte med spelpolitiken.

Det är dock omtvistat, huruvida EG-domstolens praxis skall förstås så att en medlemsstat måste visa att en viss ifrågasatt åtgärd verkligen innebär, eller är ägnad att, minska det totala spelandet på sikt, eller om det i stället gäller att åtgärden bidrar till att spelmöjligheterna minskar i förhållande till om regleringen inte fanns. Med hänsyn till att spelmarknaden expanderar mycket kraftigt, framför allt genom möjligheterna att spela över Internet och liknande medier, har utredningen svårt att se annat än det sistnämnda är realistiskt. Något säkert svar kan man dock knappast ge.

6.4.4 Proportionalitetsbedömningen

Om en medlemsstats lagstiftning innebär en inskränkning av den fria rörligheten skall inskränkningen vara proportionerlig i förhållande till syftet med densamma. Detta gäller generellt inom EG-rätten, och det föreligger härvidlag inget undantag för regleringen av spel och lotterier. Vilka förutsättningar som normalt gäller för att en inskränkning i den fria rörligheten för tjänster, som är motiverad av tvingande allmänintressen, skall godtas framgår av avsnitt 6.2.4 ovan. Emellertid kan det hävdas att EG-domstolens praxis innebär att det s.k. Gebhard-testet inte skall tillämpas fullt ut vid bedömningen av en medlemsstats spel- och lotterilagstiftning. EG-domstolen har fastställt att medlemsstaterna skall ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas inom landet i fråga om spel och lotterier och att det är medlemsstatens sak att bedöma om det finns anledning att helt eller delvis förbjuda spel och lotterier eller begränsa dessa. Domstolen har därvid funnit att endast den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat inte kan påverka bedömningen av om de bestämmelser som antagits på området är nödvändiga och proportionerliga.

Av dessa uttalanden måste anses följa att domstolen förutsatt att medlemsstaten – för att uppnå de syften som önskas – inte nödvändigtvis måste välja det skyddssystem som i minst utsträckning påverkar den fria rörligheten. En fullständig proportionalitetsbedömning har således inte krävts. Domstolen har t.ex. accepterat att offentlighetsliga organ tillerkänts ensamrätten att anordna visst spel, trots att likartat spel i andra medlemsstater

anordnas av privata aktörer med stöd av licenser (se målet Läära). Regeringsrätten har i den i avsnitt 6.3.3 refererade domen, RÅ 2004 ref. 95, funnit att proportionalitetskriteriet, i ljuset av EG-domstolens uttalanden om medlemsstaternas frihet att välja nivå och metod för det skydd man vill ge de intressen som av domstolen ansetts legitima, synes spela en mindre framträdande roll.

Oaktat detta har EG-domstolen gång efter annan slagit fast bl.a. att inskränkningarna inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå den eftersträlvade målsättningen (Läära p. 33, Zenatti p. 31, Anomar p. 86, Gambelli p. 66). Detta skulle i sig kunna indikera att en fullständig proportionalitetsprövning av varje åtgärd måste göras. Som EG-domstolen uttalat i målet Anomar ankommer det emellertid endast på de nationella myndigheterna att, inom ramen för sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar, definiera det syfte de vill säkerställa, fastställa de åtgärder som enligt deras mening är bäst ägnade att uppnå detta syfte och att föreskriva mer eller mindre tvingande regler för anordnande och utövande av spel (Anomar p. 87).

Det har emellertid hävdats, att EG-domstolen numera avvikit från vad som slagits fast i äldre praxis. Särskilt har EG-domstolens dom i målet Gambelli tolkats så, att den innebär att medlemsstaternas utrymme för skönsmässiga ställningstaganden minskat såtillvida att EG-domstolen ansetts ha anlagt en strängare syn på statliga spelmonopol som motiveras av ekonomiska hänsyn (se t.ex. Hettne, *EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen*, Europarättslig tidskrift 2004 s. 589 ff., särskilt s. 605). Ekonomiska hänsyn har dock aldrig accepterats som skäl för inskränkningar av den fria rörligheten, och EG-domstolens uttalanden i målet Gambelli torde enligt utredningen få ses som en vidareutveckling, men ingen ändring, av domstolens tidigare praxis. De nationella myndigheternas utrymme för skönsmässiga bedömningar – som ju aldrig har varit obegränsat – torde alltså inte ha minskat genom domen i målet Gambelli, men handlingsutrymmet får anses ha preciseras.

Däremot är det tydligt att EG-domstolen i målet Lindman förutsatt att en mera fullständig proportionalitetsbedömning måste göras. Domstolen har erinrat om att de skäl som en medlemsstat kan åberopa för att motivera en begränsande åtgärd som medlemsstaten vidtagit skall åtföljas av en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av denna åtgärd (Lindman p. 25). Här bör dock observeras att de ifrågasatta finska bestämmelserna om beskattning

av vinst i utländska lotterier var uppenbart diskriminerande på det sättet att vinster i ett lotteri som lagligen anordnades i annan medlemsstat gavs en sämre behandling än vinster i ett finländskt lotteri. Det är nog inte heller utan betydelse att målet Lindman avsåg beskattning av utländska lotterier och inte förutsättningarna att anordna lotterier i Finland (tankar i den riktningen uttrycks av generaladvokaten i dennes förslag till avgörande, p. 103, men domstolen uttalade sig inte i frågan).