

DATUM: 2012-06-07
DNR: 33-2011-0039
RIR 2012:15

Bakgrund till riksdagens mål

Bilaga 1 till granskningsrapport RiR 2012:15
Staten på spelmarknaden – når man målen?





Bilaga 1 Bakgrund till riksdagens mål

De spelpolitiska målen

Svensk spelmarknad har historiskt sett alltid varit reglerad. Orsaken till en reglering är inte helt tydlig. Historiskt sett har spel och lotterier betraktats som en tvivelaktig verksamhet, som om den inte kan förbjudas kräver en strikt reglering för att överhuvudtaget få förekomma.¹ I Sverige liksom i andra länder så har regleringen inte varit en kontroversiell fråga och de grundläggande orsakerna har varit dess allmänna karaktär.²

Vidare så har lotterilagen alltid varit en så kallad förbudslagstiftning. Det har varit förbjudet att anordna lotterier utan tillstånd och tillstånd har gått att få för särskilda i huvudsak välgörande ändamål.³

Ända sedan den första regleringen av lotterier har gällt att överskottet från spel- och lotteriverksamheten ska gå till allmännyttiga ändamål och inte till privata vinstintressen. Samtidigt har spelverksamheten även kommit att bli en viktig inkomstkälla för föreningslivet och folkrörelserna. På så vis har även ekonomiska hänsyn, åtminstone delvis, legat bakom den nuvarande regleringen.⁴

I propositionen till grund för den tidigare lotterilagen (1982:1011) ingick en redogörelse för de huvudsakliga syftena med spelregleringen. Föredragande konstaterade att lotterier länge varit föremål för särskild offentlig tillsyn och kontroll. Dåvarande reglering var i allt väsentligt utformad på grundval av utredningar som ägt rum under 1930-talet. Snabb utveckling av nya former av lotterier och spel, problem av teknisk natur med mera motiverade emellertid en förändring. Det fanns även anledning att ta ställning till om formen för tillsyn och kontroll, liksom illegal spelverksamhet.⁵

¹ SOU 2006:11.

² SOU 2006:11, i 1972 års lotteriutredning nämns det tveksamma i att genom en ringa insats tjäna pengar, som andra kanske inte kan tjäna under en hel livstid; och att det tveksamma i detta kan neutraliseras genom att nettobehållning går till något gott ändamål.

³ SOU 2008:124.

⁴ SOU 2006:11, Syftet med nuvarande spellagstiftning ska enligt utredningen sammanfattningsvis vara att motverka brott; motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar; skydda konsumenterna och att styra överskottet. Utredningen menar även att för att uppnå dessa syften krävs att lotterier ska stå under offentlig kontroll.

⁵ Prop. 1981/82:170.

Vidare förklarades att tanken med spelregleringen var att motverka bedrägerier och ekonomiska, personliga och sociala skadeverkningar.⁶

En reglering hänvisades även till som ett sätt att kanalisera allmänhetens spelintresse till lotterier och spel som bedrivs under socialt acceptabla former.⁷ Vidare framfördes vikten av en lämplig och effektiv beskattning, eftersom det rör sig om en inte oväsentlig inkomstkälla för staten.⁸ Föredragande nämnde även vikten av att inte regleringen förorsakade mer långtgående inskränkningar för lotterianordnarna eller dem som bistår lotterianordnarna än nödvändigt.⁹

När sedan regeringen tillsatte en ny lotteriutredning i april 1991, så hade denna bland annat i syfte att undersöka om folkrörelserna i högre utsträckning skulle kunna finansiera sin verksamhet genom ökade intäkter av lotterier och spel. Utredningen ledde till förslag om att folkrörelsernas roll på och andel av spelmarknaden bör stärkas.¹⁰ Utredningen utmynnade i den lotterilag som gäller idag. I sin proposition konstaterade regeringen att marknaden för spel och lotterier även framöver borde vara förbehållen staten och folkrörelserna. Regeringen föreslog bland annat ökade intäktsmöjligheter genom nya automatspelsformer och höjda vinstbelopp för penningvinster. Riksdagen biföll sedan regeringens förslag.¹¹

Sammantaget kan konstateras att de resonemang som har förts tidigare i allt väsentligt stämmer överens med den spelpolitiska målsättning som gäller idag. Vikten av kontroll och tillsyn tycks gå långt tillbaka, liksom även tanken om att med en reglering motverka olika former av skadeverkningar. Det framgår även att tanken om att reglerade aktörer ska kanalisera allmänhetens spelintresse går långt tillbaka i historien.

Svenska Spels bildande

Tankarna om att genom en spelreglering uppnå spelpolitiska målsättningar har sedan fortsatt att genomsyra spelpolitiken. Exempelvis angavs inför Svenska Spels bildande som motiv till en sammanslagning att staten även i framtiden skulle äga, styra eller på annat sätt ha insyn i spelmarknadens stora aktörer. Sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen skulle beaktas när nya spelformer utvecklades och i verksamheten generellt.

⁶ Prop. 1981/82:170.

⁷ Prop. 1981/82:170.

⁸ Prop. 1981/82:170.

⁹ Prop. 1981/82:170.

¹⁰ SOU 2006:11 *Spel i en föränderlig värld*.

¹¹ Prop. 1993/94:182, bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415.

Som motiv till sammanslagningen av Svenska Penninglotteriet AB och Tipstjänst AB lyftes bland annat fram att en sammanslagning skulle innebära en minskad konkurrens, och att detta var bra för de sociala målsättningarna:

... Lägre konkurrens på spelmarknaden är också positivt för de sociala målsättningarna, då det är rimligt att anta att ökad marknadsföring, större utbud, snabbare spel med kort tid mellan insats, dragning och utbetalning leder till att fler personer riskerar att utveckla spelmissbruk.¹²

Avseende konkurrens framförde regeringen även att:

... Konkurrenten på marknaden för nationella lotterier och spel bör i huvudsak begränsas till att avse ett fåtal aktörer, så att sociala skyddshänsyn och bedrägeririsker kan beaktas och så att inte den nationella konkurrensen blir så stark att kostnader för marknadsföring och utveckling försämrar lönsamheten. Stordriftsfördelarna skall i möjligaste mån tas tillvara med beaktande av en tillräcklig konkurrens för att skapa förnyelse och omvandlingstryck, så att konsumenternas efterfrågan på attraktiva lotterier och spel tillgodoses. En möjlig ökad konkurrens från utlandet måste också beaktas.¹³

Dåvarande regering berörde även det statsfinansiella läget och skrev att:

... En ökad omsättning på spelmarknaden som inte leder till ökade vinster för staten, föreningslivet och hästsporten sammantaget bör inte eftersträvas. Inte minst mot bakgrund av det statsfinansiella läge Sverige befinner sig i skall statens inkomster från spelmarknaden även i framtiden kunna utvecklas minst i takt med inflationen.^{14, 15}

Sammantaget framhävde regeringen i sin proposition inför sammanslagningen vikten av höga inkomster till staten och föreningslivet, inom ramen för ett socialt ansvarstagande.¹⁶

¹² Prop. 1995/96:169.

¹³ Prop. 1995/96:169.

¹⁴ Prop. 1995/96:169.

¹⁵ Prop. 1995/96:169.
En sammanslagning innebär också en fördel inför den hårdnande konkurrensen från utlandet som kan förväntas öka. Dessutom finns möjligheter till ökade inkomster för ägaren (staten) genom att de väntade samordningsvinsterna och ökade intäkterna, enligt regeringens bedömning, är betydligt större än de initiala kostnader en sammanslagning kan medföra. Den föreslagna sammanslagningen av bolagen innebär även fördelar ur tillsyns- och kontrollsynpunkt.

¹⁶ Prop. 1995/96:169.
Statens ambition bör vara att aktivt verka för att marknaden långsiktigt utvecklas på ett positivt sätt för att möjliggöra höga inkomster till staten och föreningslivet samt möjliggöra en bred trav- och galoppsport av god kvalitet. Detta skall dock ske inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service och utan risk för att säkerheten i hanteringen eftersätts. Regelverk och marknadsstruktur bör vidare möjliggöra dels en god argumentationsgrund för bibehållande av nationellt monopol, dels anpassningar till följd av ökad konkurrens från utlandsbaserade spel via modern kommunikationsteknik. Dessutom bör samförstånd mellan folkrörelserna, hästsporten och staten eftersträva när det gäller den framtida utvecklingen av marknaden.

Riksdagen var i sitt betänkande positiv och ställde sig bakom regeringens bedömning om en sammanslagning, bland annat för att motverka konkurrens, men även ur kontroll- och tillsynshänseende:

... Som också anförs i propositionen bör genom en sammanslagning av de båda bolagen konkurrensen på spelmarknaden bli lägre, vilket på denna reglerade marknad ger förutsättningar för lägre totala kostnader och därmed högre lönsamhet. Lägre konkurrens på spelmarknaden skulle vara positivt för de sociala målsättningarna, då det är rimligt att anta att bland annat ökad marknadsföring och större utbud leder till att fler personer riskerar att utveckla spelmissbruk. En sammanslagning innebär vidare en fördel inför den allt hårdare konkurrensen från utlandet som kan förväntas öka. Den föreslagna sammanslagningen av bolagen bör också innebära fördelar ur tillsyns- och kontrollsynpunkt och att gränsdragningstvister mellan de två spelbolagen upphör.¹⁷

Regeringens resonemang om att höga inkomster till staten parallellt med ett socialt ansvarstagande har sedan återkommit, bland annat inför beslutet om att tillåta kasinospel i Sverige¹⁸:

”... En ökad omsättning på spelmarknaden som inte leder till ökade inkomster eftersträvas inte. Det är även viktigt att sociala skyddshänsyn, konsumentintressen och bedrägeririsker beaktas när nya spelformer utvecklas. Lotterier får inte, med vissa undantag, anordnas utan tillstånd från en myndighet. Regeringens ambition är att aktivt verka för att marknaden långsiktigt utvecklas positivt och sunt för att möjliggöra höga inkomster till staten och föreningslivet samt möjliggöra en bred trav- och galoppsport av god kvalitet.”¹⁹

I denna proposition belyste även regeringen vikten av att den som är ansvarig för en verksamhet också aktivt verkar för att motverka negativa sociala konsekvenser av spelandet:

”Vidare måste den som svarar för verksamheten dels följa utvecklingen och ha löpande kontakter med representanter för organisationer som arbetar med överdrivet spelande och ansvariga myndigheter, dels införa ett åtgärdsprogram mot överdrivet spelande. Förutom myndigheter som uppmärksammar frågor om spelberoende finns det numera även ett branschråd, Oberoende Spelsamverkan, OSS, som är ett forum för frågor om spelberoende och som bildats av Lotteriinspektionen och Folkhälsoinstitutet tillsammans med marknadsens ledande aktörer inom lotteri och spel.”²⁰

¹⁷ Bet. 1995/96: FiU14, rskr. 1995/96:248.

¹⁸ Prop. 1998/99:80, bet. 1998/99:KrU11, rskr. 1998/99:104.

¹⁹ Prop. 1998/99:80.

²⁰ Prop. 1998/99:80.

1 januari 1999 skedde en lagändring som innebar att det blev förbjudet att främja deltagande i utländska lotterier. (främjade hade tidigare varit straffbelagt, men det hade avkriminaliserats 1994) I motiveringen till detta främjandeförbud hänvisas till vikten av att undvika ett ökat utbud (eftersom det kan leda till ett ökat spelande, med tillkommande sociala problem). Även en effektiv och noggrann kontroll och tillsyn räknade man med kunde försvåras genom utländska aktörer utom nationell kontroll.²¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att förutom socialt ansvar, tillsyn och kontroll så har även vikten av att motverka konkurrens och ett ökat utbud framhävts, liksom höga inkomster till staten.

²¹ Prop.1998/99:29 *Kriminalisering av främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet.*