



Vinstandelar

Delbetänkande av Lotteriutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:21





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 XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22320-1
ISSN 0375-250X



Till statsrådet Bosse Ringholm

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). I uppdraget, som skall vara slutfört senast den 15 december 2005, ingår bland annat att analysera frågan om vinståterbetalning enligt lotterilagen samt belysa de risker ur spelberoendesynpunkt som en ökad vinståterbetalning skulle medföra. Förslagen rörande vinståterbetalning skall redovisas med förtur, vilket sker genom detta delbetänkande.

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 departementssekreteraren Maria Wennerberg Sedigh, rättssakkunnige Jörgen van der Stad och ämnesrådet Monica Falck, samtliga Finansdepartementet, rättssakkunniga Kerstin Norman, Utrikesdepartementet, chefsjuristen Jan Nyrén, Lotteriinspektionen och planeringsledaren Leif Hansson samt fr.o.m. den 9 september 2004 departementssekreteraren Brita Löfgren Lewin, Finansdepartementet.

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.

Jag överlämnar härmed delbetänkandet Vinstandelar (SOU 2005:21).

Arbetet med detta delbetänkande har bedrivits i nära samråd med experterna och utredningen är i väsentliga delar ense. Betänkandet har därför utformats i vi-form. Jag är dock ensam ansvarig för de överväganden som betänkandet innehåller.

Jönköping i mars 2005

Jan Francke

/ Göran Nilsson

Innehåll

1	Inledning.....	7
1.1	Uppdraget.....	7
1.2	Definitioner och begrepp	8
2	Gällande rätt.....	9
2.1	Reglering av vinstandelar	9
2.2	1994 års lotterilag.....	12
2.3	Gällande vinstandelar.....	14
	2.3.1 Lotterilagen.....	14
	2.3.2 Svenska Spel och ATG	14
	2.3.3 Automatspel inom kasinon.....	14
3	Konkurrensituationen	15
3.1	Konkurrens nationellt.....	15
3.2	Konkurrens internationellt.....	16
3.3	Vinstandelar som konkurrensmedel	20
3.4	Direktiven – önskan om konkurrensneutralitet	22
4	Förutsättningar för en förtursprövning.....	23
4.1	Är det lämpligt att behandla vinstandelstaket separat?	23
4.2	Lotterilagstiftningens skyddsintressen.....	24
4.3	Påverkan på den inhemska konkurrensen	26

4.4	EG-rätten	26
5	Överväganden.....	33
5.1	Inledning.....	33
5.2	Behovet av åtgärder	34
5.3	Effekter av eventuella höjningar.....	35
5.3.1	Konkurrensen mellan svenska aktörer.....	35
5.3.2	Spelberoendet m.m.	36
5.3.3	EG-rätten.....	36
5.4	Sammanfattande bedömning	38
	Bilagor	41
	Bilaga 1	41
	Bilaga 2	45

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Lotteriutredningens uppdrag omfattar en allmän översyn av lagstiftningen på spel- och lotteriområdet. Uppdraget skall redovisas senast den 15 december 2005, men utredningen är oförhindrad att redovisa delar av arbetet i ett eller flera delbetänkanden.

Direktiven (dir. 2004:76) nämner särskilt att den tekniska utvecklingen och internationaliseringen på spelområdet under senare tid lett till ökad konkurrens i Sverige. Regeringen har därvid 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. Som ett sätt att möta denna konkurrens har rests krav på att lotterilagens övre gräns för vinståterbetalning skall ses över. Regeringen har ansett att det är angeläget att utredaren analyserar dessa frågor och även belyser de risker ur spelberoendepunkt som en ökad vinståterbetalning skulle medföra. Förslagen om ökad vinståterbetalning skall redovisas med förtur.

I enlighet med direktiven har utredningen behandlat frågan om vinstandelar med förtur. Utredningens slutsatser redovisas i denna rapport.

Direktiven talar endast om en höjning av lotterilagens övre gräns för vinståterbetalning. Även om frågan om vinståterbetalning för AB Svenska Spel och AB Trav & Galopp (ATG) väsentligen regleras i bolagens tillstånd enligt 45 § lotterilagen, och inte direkt i lag, har vi dock uppfattat att uppdraget även omfattar sådan reglering av vinstandelar.

Frågan om vinstandelar utgör endast en bland flera väsentliga faktorer i en reglering av spel och lotterier, och bör lämpligen behandlas i samband med att den övriga regleringen beaktas. Utredningens bestämda uppfattning är därför att det egentligen inte är tillrådligt att behandla frågan om vinstandelar fristående från utredningsuppdraget i övrigt. Denna uppfattning återspeglas också

i de överväganden som utredningen nu lämnar och innebär också att utredningen kan komma att återkomma till frågan om vinstandelar i samband med den allmänna översynen av spel- och lotterilagstiftningen.

Lotterilagstiftningen reglerar i förekommande fall även hur stor insatsen får vara samt värdet på högsta vinsten i lotteriet. Detta kommer inte att behandlas här.

1.2 Definitioner och begrepp

Med *vinstandel* eller *vinståterbetalningsprocent* avses i det följande den procentandel av insatsernas värde som vinsterna sammanlagt skall motsvara. I lotterilagen anges såväl lägsta som högsta vinstandel, förutom för bingospel och spel på värdeautomater där endast den lägsta vinstandelen följer av lagen. Ibland förekommer även uttrycket *vinstandelstak*, vilket avser den högsta gällande vinstandelen. En del aktörer talar hellre om *vinstavdrag* vilket alltså innebär den del av insatsernas värde som inte kan delas ut i vinst. Begreppet vinstavdrag kommer inte att användas här.

Överskottet från spel och lotterier skall, enligt en av de huvudprinciper som den svenska lotterilagstiftningen vilar på, tillfalla allmänna eller allmännyttiga intressen, dvs. staten, folkrörelserna och hästsporten. Dessa benämns i detta delbetänkande *behöriga intressen*.

Genom lagändringar, som trädde i kraft den 1 augusti 2002, infördes i lotterilagen särskilda regler om *lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor (EMV-lotterier)*. Med detta uttryck förstås t.ex. lotterier över Internet eller genom mobiltelefoni.

2 Gällande rätt

Sammanfattning: Lotterilagens reglering av vinstandelar för olika spelformer avser att säkerställa att en tillräcklig andel av insatserna återbetalas som vinst och att den kommer de behöriga intressena till godo. Lotterilagens regler gäller dock inte om regeringen meddelat särskilt tillstånd enligt 45 § lotterilagen, vilket är fallet såvitt avser ATG:s och merparten av Svenska Spels spel och lotterier. I sådana fall regleras vinstandelarna i tillståndet.

2.1 Reglering av vinstandelar

I lotterilagstiftningen har sedan gammalt funnits bestämmelser om hur hög insats som är tillåten i olika lotterier och högsta vinsten i lotterierna men även värdet av de totala vinsterna. I lotteriförordningen (1939:207) saknades däremot bestämmelser om vinstandelar. Såsom en allmän princip gällde dock att vinstandelen i de traditionella lotterierna skulle uppgå till minst 50 procent av insatserna. Denna princip hade även slagits fast i regeringens tillstånd till rikslotterier. Enligt 1972 års lotteriutredning borde principen gälla även i framtiden (SOU 1979:29 s. 376) och utredningen föreslog att detta skulle framgå av lagtexten såvitt gällde lotterier som endast krävde anmälan. Motiven för att reglera vinstandelen var dels att motverka att lottköparna otillbörligt utnyttjas, dels att garantera att skälig avkastning kommer den ideella verksamheten till godo (a.a. s. 478).

I lotterilagen (1982:1011) infördes bestämmelser om vinstandel såvitt avsåg traditionella lotterier och bingospel. Medan utredningens förslag innebar att vinstandelen skulle vara just 50 procent av vinsternas värde reglerade 1982 års lotterilag endast den lägsta tillåtna vinstandelen.

1991 års lotteriutredning – som hade som huvudsaklig uppgift att se över folkrörelsernas möjligheter att själva finansiera sin verksamhet genom lotterier och spel – föreslog att anordnaren borde ha friare möjligheter att bestämma andelen vinster i förhållande till insatserna. Utredningen konstaterade att vetenskapen om att lotteriets behållning oavkortat går till ett allmännyttigt ändamål kan vara ett bättre försäljningsargument än en attraktiv vinstplan. Dock ansåg utredningen att minst 35 procent av insatserna skulle användas för vinster (SOU 1992:130 s. 259).

I fråga om lägsta vinstandel instämde regeringen i utredningens uppfattning. Emellertid uttalade regeringen vidare (prop. 1993/94:182 s. 22 f.):

Det innebär inte att alla lotterier kommer att hamna på denna låga vinstandelsnivå. Vissa lotterier är sådana att marknaden helt enkelt kräver högre vinstandel. En rimlig bedömning är därför att flertalet lotterier, trots minimiregeln, kommer att ha en vinstandel på 50 procent. Det kan diskuteras om det bör föreskrivas ett tak för den högsta tillåtna andelen av insatsernas värde. Om ett lotteri använder en mycket hög andel av insatsernas värde som vinst kan det innebära att vissa lotterianordnare får försteg på marknaden framför andra. Om högre vinstutdelning används som konkurrensmedel minskar lönsamheten och risk uppkommer att överskottet blir mindre trots större försäljning. För att förhindra en sådan utveckling anser regeringen att en bestämmelse även om högsta tillåtna vinstandel bör införas. En rimlig högsta andel bedömer regeringen vara 55 procent.

I lotterilagen (1994:1000) föreskrevs sålunda ursprungligen att värdet av vinsterna i s.k. egentliga lotterier (se avsnitt 2.2) skulle motsvara minst 35 procent och högst 55 procent av insatsernas värde. För bingospel gällde samma lägsta vinstandel. Någon högsta vinstandel föreskrevs däremot inte. Detta motiverade regeringen med att vinstandelen i bingospel genomsnittligt uppgår till 60 procent utan att det påverkar marknaden (a. prop. s. 25).

Möjligheter att anordna spel på värdeautomater, dvs. spelautomater som betalar ut vinst bara i form av värdebevis eller liknande, infördes åter genom 1994 års lotterilag, efter att i stort sett allt spel på spelautomater som gav penningvinster varit förbjudet sedan 1979. Vinstandelen bestämdes för sådant spel till minst 85 procent. Regeringen anförde att det självfallet var av vikt att en tillräckligt stor andel av insatsen återbetalas som vinst, och den valda minimiandelen motiverades av en avvägning mellan spelarens och spelanordnarens intressen (a. prop. s. 31).

Genom en ändring i lotterilagen, som trädde i kraft den 1 januari 1997, sänktes vinstandelstaket för egentliga lotterier från 55 till 50 procent. Regeringen hade uppmärksammat att konkurrensen mellan aktörerna på den svenska spelmarknaden hårdnat och vidtog denna åtgärd i syfte att dämpa konkurrensen på spel- och lotterimarknaden. Sänkningen av vinsttaket skedde alltså för att motverka att höjda vinstandelar användes som ett konkurrensmedel (prop. 1996/97:7 s. 22).

Den 1 augusti 2002 infördes i lotterilagen ett antal bestämmelser i syfte att göra det möjligt för folkrörelserna att anordna lotterier över Internet. Regeringen fann att lotterier som anordnades över Internet skulle hänföras till s.k. egentliga lotterier, oberoende av hur den fysiska förebilden för Internetspelet karakteriserades. Sålunda skulle t.ex. bingospel på Internet anses vara ett egentligt lotteri. Regeringen förklarade att lagändringen skulle göra det möjligt för folkrörelserna att bedriva lotterier över Internet under i stort sett samma förutsättningar som gällde för traditionella former av lotterier. Däremot var det inte aktuellt att tillåta folkrörelserna att bedriva lotterier med andra vinstregler än dem som gällde för egentliga lotterier. Regeringen ansåg nämligen att det krävdes ytterligare kunskap om konsekvenserna av att införa särskilda vinstregler som skulle möjliggöra högre vinster och som endast skulle träffa en viss kategori av lotterier (prop. 2001/02:153 s. 19).

Enligt 45 § lotterilagen får regeringen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som annars anges i lotterilagen. ATG:s tillstånd och merparten av AB Svenska Spels tillstånd har meddelats med stöd av den bestämmelsen. Vid särskilda tillstånd enligt 45 § lotterilagen är frågan om vinstandelar reglerad endast genom villkor i tillstånden.

Senast i prop. 2002/03:93 behandlade regeringen frågan om en höjning av vinstandelstaket. I en promemoria som utarbetats inom Finansdepartementet hade föreslagits att vinstandelstaket för egentliga lotterier skulle höjas till 55 procent för att aktörerna på den svenska spelmarknaden skulle kunna stärka sin konkurrenskraft gentemot internationella aktörer. Vid remissbehandlingen av promemorian förklarade AB Svenska Spel och A-lotterierna att förslaget inte skulle leda till att de svenska aktörerna på den svenska spelmarknaden skulle stärkas men att den föreslagna höjningen kunde leda till ökad konkurrens mellan de svenska aktörerna och ett försämrat resultat. ATG hade däremot ingen erinran mot förslaget.

Regeringen konstaterade att konkurrensen mot de svenska aktörerna på spel- och lotterimarknaden framför allt gällde lotterier som förmedlades via Internet. Regeringen anförde (prop. 2002/03:93 s. 32):

Regeringens bedömning är att det inte finns skäl att generellt höja vinstandelstaket. Däremot finns det skäl att för sådana lotterier som kan förutses påverkas av den ökande internationella konkurrensen medge en möjlighet till överskridande av nämnda gräns. Behovet av undantag torde därmed främst kunna gälla rikslotterier som förmedlas med hjälp av Internet m.m. För att kunna föreslå en sådan ändring krävs dock ytterligare underlag. Det är därför regeringens avsikt att analysera effekterna av att vinstandelstaket för vissa rikslotterier höjs ytterligare eller slopas för att därefter skyndsamt återkomma med ett förslag till förändring av reglerna för vinstandelstaket i syfte att nya regler skall kunna träda i kraft den 1 januari 2004.

2.2 1994 års lotterilag

Lotterilagen (1994:1000) skall tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten. Med lotteri avses enligt lotterilagen en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet.

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

Lotterilagen reglerar vilka vinstandelar som skall gälla vid egentliga lotterier (16 §, 17 § och 19 §, 20 § och 21 b §), bingospel (22 §) och spel på värdeautomater (27 §). För kortspel, tärningsspel, roulettspel och varuspelsautomater regleras i stället högsta insats och högsta vinst. I beslut om tillstånd i enskilda fall kan tillståndsmyndigheten närmare precisera vinstandelen i lotteriet.

Med *egentliga lotterier* förstås enligt 4 § lotterilagen lotteri som består i lottning, gissning, vadhållning – förutom vadhållning i samband med hästtävling och vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun – och liknande förfaranden samt marknads- och tivolinöjen. Beroende på lotteriets geografiska omfattning och omständigheterna kring anordnandet av lotteriet kräver egentliga lotterier tillstånd från kommunal

nämnd, länsstyrelsen eller Lotteriinspektionen eller registrering hos kommunal nämnd. Vissa egentliga lotterier av mindre omfattning kräver varken tillstånd eller registrering. I 15–20 §§ lotterilagen anges de närmare förutsättningarna för egentliga lotterier. Tillstånd får som huvudregel endast lämnas till en svensk ideell förening som har till huvudsakligt ändamål att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och som har behov av lotteriinkomster för sin verksamhet (15 § första stycket). För registreringslotterier krävs bl.a. att insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som med stöd av registreringen får anordnas under en treårsperiod uppgår till högst 20 basbelopp (17 § första stycket tredje punkten). För de icke tillståndspliktiga egentliga lotterierna innehåller lotterilagen föreskrifter om högsta värde av varje insats samt värdet av högsta vinsten (19 § och 20 §). En ytterligare förutsättning är att lotteriet kan antas ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet (16 § första stycket tredje punkten).

För *bingospel* gäller bl.a. att värdet av högsta vinsten inte får överstiga ett basbelopp eller, om särskilda skäl finns för det, sex basbelopp (22 § första stycket första punkten och andra stycket). Även tillstånd till bingospel, som meddelas av länsstyrelsen eller Lotteriinspektionen, förutsätter normalt att bingospelet kommer att ge sammanslutningen skälig avkastning (22 § första stycket fjärde punkten).

I fråga om *värdeautomatspel* gäller bl.a. att värdet av spelarens insats uppgår till högst 1/7000 basbelopp per spel samt att värdet av högsta vinsten uppgår till högst etthundra gånger insatsen (27 § första stycket andra och tredje punkterna).

Regeringen får, som nämnts tidigare, enligt 45 § lotterilagen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i lotterilagen. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelletter eller liknande.

2.3 Gällande vinstandelar

2.3.1 Lotterilagen

Följande vinstandelar följer av lotterilagen:

- *Egentliga lotterier* – lägst 35 procent och högst 50 procent
- *Bingospel* – lägst 35 procent
- *Värdeautomater* – lägst 85 procent

Genom att spel över Internet skall anses som egentligt lotteri gäller att vinstandelen skall vara lägst 35 procent och högst 50 procent.

2.3.2 Svenska Spel och ATG

ATG:s och merparten av AB Svenska Spels verksamhet regleras endast genom de särskilda tillstånd som bolagen har med stöd av 45 § lotterilagen. I dessa tillstånd anges vilka vinstandelar som gäller för olika slags spel. Vinstandelarna för AB Svenska Spels värdeautomater regleras dock i 27 § lotterilagen.

För ATG gällande högsta vinstandelar varierar mellan 65 och 85 procent beroende på spelform. Vid vadhållning hos AB Svenska Spel gäller att högsta vinstandelen varierar mellan 65 och 80 procent medan högsta vinstandelen vid övriga spelformer, inklusive stryktips och måltips, varierar mellan 45 och 55 procent.

En förteckning över gällande vinstandelar för respektive spelform och bolag finns i *bilaga 1*.

2.3.3 Automatspel inom kasinon

Enligt 2 § andra stycket kasinolagen (1999:355) får tillstånd till kasinospel även omfatta spel på penningautomater och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen. Varken kasinolagen eller lotterilagen reglerar vinstandelar för sådant automatspel. I regeringens tillstånd till AB Svenska Spel att anordna kasinospel har dock fastställts att värdet av vinsterna i penningautomatspel och andra automatspel i samband med kasinospel skall motsvara minst 85 procent av insatsernas värde.

3 Konkurrenssituationen

Sammanfattning: Konkurrens föreligger på den svenska spel- och lotterimarknaden såväl mellan nationella anordnare som mellan dessa och utländska aktörer. Den internationella konkurrensen gäller framför allt spel över Internet som anordnas av utländska aktörer och som är tillgängliga också för spelare i Sverige. Frågan om vinstandelar såsom konkurrensmedel för svenska anordnare är föranledd av denna internationella konkurrens.

3.1 Konkurrens nationellt

Den svenska spel- och lotterimarknaden är i princip förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Traditionellt har de olika aktörerna verkat inom sina avgränsade sektorer. Mycket grovt kan sägas att den statliga sektorn avsett vadhallning på idrottstävlingar samt lotterier med penningvinster, hästsporten haft vadhallning på hästar och folkrörelserna haft lotterier och bingospel. Någon total avgränsning mellan sektorerna har dock aldrig funnits, men utgångspunkten synes ha varit att de olika aktörerna skulle kunna verka inom sin sektor utan direkt konkurrens. 1991 års lotteriutredning anförde sålunda, i anslutning till beskrivningen av den dåvarande konkurrensen på marknaden (SOU 1992:130 s. 178):

Regleringen och uppdelningen av lotteri- och spelmarknaden är en förutsättning för de i vissa fall extremt höga avkastningsnivåerna i branschen. Fri konkurrens skulle ofelbart leda till lägre avkastning och därmed minskade intäkter för folkrörelserna och staten. Anledningen till detta är att om flera aktörer tilläts konkurrera om samma spelformer skulle kostnaderna i form av vinstutbetalningar, marknadsföring och försäljningskommissioner öka väsentligt. Konsumentintresset är i detta fall underordnat producentintresset. I

konsumentens ”kalkyl” bör dock även räknas de nyttigheter som kan bekostas med lotterimedel.

Även om dessa grundtankar fortfarande finns med i den svenska spellagstiftningen och -politiken har gränserna mellan de olika sektorerna suddats ut mer och mer.

Vissa sektorer är alltjämt förbehållna en anordnare eller grupp av anordnare. ATG har monopol på vadhållning på hästar medan AB Svenska Spel har monopol på övrig vadhållning som bedrivs i mer än en kommun. I fråga om traditionella lotterier med penningvinster råder däremot konkurrens genom att såväl folkrörelserna som AB Svenska Spel anordnar sådana. Detsamma gäller anordnande av egentliga lotterier över Internet. Folkrörelserna har dock monopol på lotterier med varuvinster.

Vidare får tillstånd till kasinospel samt spel på värdeautomater ges endast till statligt ägda företag utom beträffande fartyg i internationell trafik (11 § kasinolagen [1999:355] och 27 § lotterilagen).

Statsmakterna har strävat efter att stärka folkrörelsernas möjlighet att finansiera sin verksamhet genom lotterier. Oaktat detta svarar AB Svenska Spel och ATG i dag för sammanlagt 82 procent av den legala svenska spel- och lotterimarknaden, medan folkrörelsernas marknadsandel uppgår till endast 15 procent.

Utvecklingen av nya spelformer har inneburit att aktörer inom ramen för sin sektor anordnar spel som tangerar andra sektorer. Ett exempel är ATG:s Harry Boy som i och för sig gäller vadhållning på hästar men där spelaren – i spelets grundform – inte har något inflytande på hur satsningen sker.

Inom folkrörelsesektorn finns, och har alltid funnits, en konkurrens i fråga om olika spelformer.

3.2 Konkurrens internationellt

En av utgångspunkterna för den svenska lotterilagstiftningen – liksom i ett flertal andra länder – är att spel- och lotterimarknaden är nationell. Utländska aktörer har inte givits tillstånd att anordna lotterier i Sverige. Det är inte heller tillåtet att i Sverige främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, t.ex. genom att i Sverige ta emot insatser i eller marknadsföra utländska lotterier. Detta främjandeförbud, som i dag finns i 38 § lotterilagen, har funnits i den svenska lagstiftningen sedan lång tid tillbaka och har

dessutom – med undantag för några år i mitten av 1990-talet – varit straffsanktionerat. Däremot har det aldrig varit förbjudet för svenskar att delta i utomlands anordnade lotterier, inte ens om deltagandet rent faktiskt skett i Sverige.

På grund av främjandeförbudet har marknadsföringen av utländska lotterier i Sverige varit minimal. Visserligen har det förekommit att utländska anordnare av lotterier sänt lottsedlar per post till svenska deltagare och även på andra sätt förmått svenskar att delta i utländska lotterier. Eftersom möjligheten för anordnare av utländska lotterier att verka öppet i Sverige varit obefintlig torde sådan verksamhet endast ha haft en marginell påverkan på den svenska marknaden. Det kan därför sägas att den svenska spel- och lotterimarknaden tills nyligen inte varit utsatt för någon internationell konkurrens att tala om.

Förhållandet har ändrats genom möjligheterna att spela över Internet. Det är i dag möjligt för vem som helst att från en dator med Internetanslutning nå spelsidor var som helst i världen. Efter Internets inträde på spel- och lotterimarknaden har det i flera stater gjorts försök att behålla den nationella begränsningen av spelandet, t.ex. genom att endast tillåta spel över Internet som riktar sig till invånarna i den egna staten. I vissa stater är det emellertid fullt lagligt att anordna spel över Internet utan nationsbegränsningar.

Spel över Internet har ingående beskrivits i Lotterilagsutredningens slutbetänkande "Från tombola till Internet" (SOU 2000:50). Sedan dess har utbudet av spel över Internet ökat betydligt.

I stort sett alla former av spel och lotterier som finns i fysisk form kan också anordnas över Internet. En del spelformer ändrar i viss mån karaktär när de anordnas över Internet, såsom traditionella lotterier av olika slag eller pokerspel, där deltagarna inte är fysiskt närvarande vid ett och samma spelbord. Dessutom möjliggör Internet spelformer som knappast kan anordnas på annat sätt. Ett exempel på det senare är s.k. probability games, dvs. en spelform där spelaren erhåller en spelmatris med uppgifter som är förbestämda och där varje spelmatris kan falla ut med vinst. Avgörande vid spel på probability games för om spelmatrisen skall falla ut med vinst eller inte är vilka spelfält på matrisen som avtäckts. Probability games har, särskilt ur säkerhetssynpunkt, inte ansetts vara möjliga att anordna i fysisk form. Vad däremot gäller vadslagning är spelet väsentligen det samma om det anordnas

fysiskt eller över Internet, även om t.ex. snabbheten och möjligheten att ändra oddsen ökar väsentligt i det senare fallet.

Det är uppenbart att den svenska spel- och lotterimarknaden nu är utsatt för betydande konkurrens genom möjligheterna för svenska spelare att spela hos utländska anordnare över Internet. Det är visserligen inte tillåtet att i Sverige främja deltagande i spel anordnat från utlandet över Internet, varken genom marknadsföring eller på annat sätt. Även utan att ha rätt att vidta sådana åtgärder har utländska anordnare av spel över Internet uppnått en inte obetydlig omsättning hänförlig till spelande från Sverige. Några säkra uppgifter finns inte, men olika källor har uppskattat den nuvarande årliga omsättningen, som ökat kraftigt de senaste åren, till mellan 1 och 5 miljarder kr. Detta kan jämföras med att den svenska spel- och lotterimarknaden år 2003 omsatte 36 miljarder kr.

Den internationella konkurrensen kan i och för sig påverka hela den svenska spel- och lotterimarknaden. Den direkta konkurrensen gäller dock endast den verksamhet som anordnas över Internet. Svenska och utländska aktörer anordnar där spel och lotterier av väsentligen samma karaktär.

Den mest påtagliga konkurrenssituationen gäller vadslagingsområdet. Det är hos AB Svenska Spel och ATG möjligt att satsa pengar på utgången i allehanda idrottsevenemang, såväl svenska som utländska. Emellertid finns möjlighet till vadslagning på samma evenemang hos ett antal utländska aktörer, såsom Ladbrokes, Unibet, expekt.com m.fl. Även om storleken på vinsterna vid vadslagning i viss omfattning beror på hur oddsen sätts gäller generellt att svenska anordnare betalar ut en lägre andel av insatserna i vinst. Medan de svenska anordnarna enligt regeringens beslut har rätt till vinståterbetalning om 65–85 procent torde flera av de utländska anordnarna kunna betala tillbaka 85–90 procent eller kanske mer i vinst.

Även andra former av spel och lotterier som svenska aktörer anordnar över Internet är utsatta för konkurrens av mer eller mindre identiska spelformer. Det mest påtagliga exemplet just nu torde vara s.k. skraplotter på Internet, dvs. spel där spelaren på datorskärmen får en bild av en skraplott som ger vinst om ett visst antal identiska tecken visar sig när man ”skrapar” bilden. AB Svenska Spel har sedan tidigare anordnat sådana skraplotter, motsvaranden den fysiska Trisslotten på Internet. I september 2004 introducerade brittiska Ladbrokes en skraplott – Trippeln – med

motsvarande spelidé för vilken vinstandelstaket torde väsentligt överstiga vad som gäller i fråga om Trisslotten på Internet.

Vad som nyss sagts gäller även lotterier som på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, t.ex. genom mobiltelefoni.

Trots främjandeförbudet i lotterilagen har det i svenska medier, särskilt under det senaste året, funnits reklam för utländska spelbolag vars spel och lotterier är tillgängliga över Internet. Sedan EG-domstolen den 6 november 2003 meddelade dom i det s.k. Gambelli-målet (C-243/01) har ett antal svenska dags- och kvällstidningar infört annonser för dessa utländska bolag. Den kommersiella annonseringen synes dock i princip ha upphört efter Regeringsrättens dom den 26 oktober 2004, där Regeringsrätten fann att främjandeförbudet är förenligt med EG-rätten (se nedan avsnitt 4.4).

TV-sänd reklam för utländska spelbolag förekommer även bl.a. i de sändningar som TV3 och Kanal 5 riktar till svensk publik. Dessa sändningar har dock ansetts utgå från Storbritannien. Enligt Rådets direktiv 89/552/EEG (TV-direktivet), ändrat genom direktiv 97/36/EG, skall EU:s medlemsstater säkerställa fri mottagning av TV-sändningar från andra medlemsstater och inte begränsa vidare-sändning 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. I dom den 9 juli 1997 i målen De Agostini (C-34/95) och TV-Shop (C-35/95 och C-36/95) har EG-domstolen dock funnit att TV-direktivet inte hindrar att en medlemsstat, med stöd av generella föreskrifter om skydd för konsumenter mot vilseledande reklam, ingriper mot en annonsör till följd av TV-reklam som sänts från en annan medlemsstat, under förutsättning att dessa ingrepp inte inom den förstnämnda medlemsstatens territorium hindrar återutsändning i egentlig mening av TV-sändningar som härrör från den andra medlemsstaten. I vad mån motsvarande gäller föreskrifter som avser andra skyddsintressen har inte prövats av EG-domstolen. Granskningsnämnden för radio och TV har för övrigt i beslut den 26 januari 2005 (dnr 76/04-52), med ändring av tidigare ställningstagande, bedömt att svenska Kanal 5 AB, och inte dess brittiska systerbolag, bör anses vara det subjekt som bedriver sändningsverksamheten och att sändningarna i Kanal 5 därför borde följa den svenska radio- och TV-lagen.

3.3 Vinstandelar som konkurrensmedel

Att frågan om vinstandelar är en förtursuppgift för utredningen beror uteslutande på dess betydelse från konkurrenssynpunkt. Flera svenska spel- och lotterianordnare har begärt att få möjlighet att betala tillbaka en större andel i vinst än vad lagstiftningen respektive gällande tillstånd medger.

I den nationella konkurrensen på spelmarknaden, dvs. konkurrensen mellan AB Svenska Spel, ATG och olika folkrörelseaktörer, har aldrig vinstandelar använts som ett marknadsföringsargument för att skaffa konkurrensfördelar. Vinstandelstaket har varit så lågt – normalt runt ca 50 procent – att de smärre variationer som kan ha förelegat mellan olika spelformer inte gjort det särskilt lämpligt som marknadsföringsargument. De spelformer som haft högre vinståterbetalning, främst vadhållning och automatspel, har inte varit utsatta för nationell konkurrens. Lotterilagstiftningen har överhuvudtaget haft en tämligen ideell karaktär. Den har utformats särskilt med allmännyttiga ändamål – folkrörelsernas intressen – för ögonen och en ständigt återkommande synpunkt har varit att viljan att stödja en viss förening ofta väger tyngre hos lottköparen än intresset av vinst.

Det är genom möjligheterna till spel över Internet som frågan om vinstandelar såsom konkurrensmedel kommit i ett annat läge. Som framgått ovan (avsnitt 3.2) erbjuder de internationellt verksamma aktörerna betydligt högre vinståterbetalning än de svenska aktörerna. Detta gäller såväl inom deras traditionella verksamhetsområde, dvs. vadhållning, som inom andra spelformer över Internet. Vid marknadsföring som riktas mot den svenska marknaden är det också särskilt den högre vinstandelen jämfört med de svenska spelen som framhävs.

En höjning av vinstandelstaket innebär givetvis att den andel av insatserna som går till de behöriga ändamålen i form av överskott minskar. Regleringen i lotterilagen av vinstandelar har syftat till att säkra ett tillräckligt stort överskott till dessa behöriga ändamål. En höjning av vinstandelstaket riskerar alltså att gå ut över dessa ändamål, och därmed även över lotterilagens krav på skälig avkastning. Detta gäller dock under förutsättning att omsättningen i de aktuella spelen minskar eller förblir oförändrad. Om en höjning av vinstandelstaket innebär att de svenska aktörernas konkurrenskraft stärks och dessa därigenom kan återta marknads-

andelar från de internationella aktörerna kan höjningen i stället innebära ett ökat tillskott till de behöriga ändamålen.

ATG har framfört önskemål att få höja vinstandelen. Det rör sig om spelformerna Vinnare, Plats och Komb, där ATG önskar ett vinstandelstak på 84 procent, samt Dagens Dubbel, där vinstandelstaket föreslås bli 79 procent. ATG har därvid betraktat en höjd vinståterbetalning som ett långsiktigt sätt att skydda den inhemska spelmarknaden. ATG har hänvisat till den slutsats, som dragits i franska undersökningar, att varje procent i sänkt vinstavdrag, dvs. höjd vinståterbetalning, ökar omsättningen med tre–fem procent. Som kompensation för den intäktsminskning som en höjning av vinståterbetalningen kan leda till har ATG vidare önskat en sänkning av lotteriskatten som i dag tas ut med 36 procent av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalas ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna. Dessa åtgärder skulle enligt ATG innebära att hästsporten skulle kunna behålla sina intäkter från ATG:s verksamhet. På samma sätt skulle enligt ATG staten – trots att förslaget nog skulle innebära en initial sänkning av de statliga intäkterna i form av skatt – på sikt tjäna på förslaget i förhållande till den utveckling som ATG förväntar sig om inget görs.

AB Svenska Spel har på motsvarande sätt framfört önskemål om en vinståterbetalning för sportspelen med upp till 90 procent och för andra lotterier och nummerspel med 55–60 procent. Önskemålen motiveras av behovet av att stärka de svenska aktörernas marknadssituation gentemot de utländska aktörerna. AB Svenska Spel har därvid pekat på att trycket från utländska aktörer mot Sverige har ökat sedan andra nordiska länder (Danmark, Finland och Norge) höjt vinståterbetalningen för oddsspel till mellan 85 och 88 procent.

A-lotterierna och IOGT-NTO lotterierna har önskat att själva få bestämma vinstandelstaket för olika spelformer som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Dessa anordnare har gjort gällande att de aktörer som i dag erbjuder en hög vinståterbetalningsprocent – dvs. de internationellt verksamma anordnarna – får lönsamhet genom att vinster i stor omfattning "återspelas". A-lotterierna och IOGT-NTO lotterierna har antagit att den faktiska andelen av den *ursprungliga* insatsen som återgår till spelarna, även vid en så hög vinstandel som 91 procent kan uppskattas till ca 50 procent. Även Folkspel har framfört önskemål om en höjning av vinstandelstaket för EMV-lotterier.

3.4 Direktiven – önskan om konkurrensneutralitet

Direktiven till utredningen är tydliga. Det är av konkurrensskäl som en höjning av vinstandelstaket kan övervägas. I direktiven sägs följande:

Den tekniska utvecklingen och den internationalisering som skett på spelområdet har under senare tid lett till en ökad konkurrens i Sverige och frågan har aktualiserats vilka åtgärder som bör vidtas för att öka möjligheterna för inhemska aktörer att möta denna utveckling. Regeringen anser 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. Som ett sätt att möta den ökande konkurrensen har det bl.a. rests krav på att lotterilagens övre gräns för vinståterbetalning skall ses över. Regeringen anser därför att det är angeläget att utredaren analyserar dessa frågor och även belyser de risker ur spelberoendesynpunkt som en ökad vinståterbetalning skulle medföra.

De svenska aktörerna skall alltså kunna konkurrera med de internationella aktörerna på mera lika villkor än i dag. Representanter för de svenska spelordnarna har själva uttryckt det så att det endast finns två möjligheter att stärka deras ställning gentemot de internationella aktörerna som anordnar spel och lotterier över Internet, nämligen genom att höja vinstandelstaket eller att strama upp främjandeförbudet.

4 Förutsättningar för en förtursprövning

Sammanfattning: Det är enligt utredningen mindre lämpligt att behandla frågan om vinstandelar separat från den övriga regleringen. Det är inte givet vilka effekter en höjning av vinstandelstaket för olika spelformer kan få för spelberoendet eller för den nationella konkurrensen. Det är vidare osäkert vilka följder en sådan höjning kan få vid en framtida prövning av om den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-rätten.

4.1 Är det lämpligt att behandla vinstandelstaket separat?

Isolerat sett handlar frågan om vinståterbetalning just om hur stor andel av insatserna som får betalas tillbaka till spelarkollektivet i form av vinster. Det är därför givetvis fullt möjligt att tekniskt behandla frågan separat från den allmänna översynen av lotterilagstiftningen. Frågan om vinståterbetalning utgör en viktig fråga i utredningen, vilken är starkt beroende av de förslag som vi kan komma fram till i övrigt och som – inte minst – påverkar de andra förslag som vi kommer att lämna i senare betänkanden. En separat förtursbehandling ter sig därför mindre lämplig av flera skäl.

Vinståterbetalningen har historiskt sett inte haft någon framträdande roll i lagstiftningen rörande lotterier. Syftena med en reglering av vinståterbetalningen har varit en avvägning mellan konsumenternas intresse av en tillräckligt hög vinstandel och lotterianordnarnas intresse av att en tillräckligt hög andel av vinsterna kommer de behöriga ändamålen tillgodo. Dessa intressen är givetvis inte överspelade i dag, men nu handlar frågan mera om konkurrenssituationen, där en höjd vinståterbetalning förväntas leda till en ökad andel spelande hos de svenska anordnarna. Vad som sålunda måste beaktas rör då dels om det är önskvärt att

uppmuntra till ökat spelande, dels vilka konsekvenser för spelmissbruk och annat problemspelande detta kan få. Dessutom riskerar en lagstiftning som å ena sidan begränsar den fria rörligheten av t.ex. tjänster och å andra sidan uppmuntrar till ökat spelande att komma i konflikt med EG-rätten.

För utredningen är det tydligt att från saklig synpunkt kan man starkt ifrågasätta en förtursbehandling av frågan om vinståterbetalning. Emellertid måste vi beakta den mycket snabba utveckling av marknaden, särskilt spel över Internet, som pågått under några år och ständigt pågår. Spelandet över Internet utgör förvisso fortfarande endast en mindre andel av det totala svenska spelandet, uppskattningsvis under 10 procent. Andelen ökar dock ständigt, vilket även spelandet totalt sett gör. Säkra siffror hur spelandet från Sverige fördelar sig på de nationella respektive internationella aktörerna saknas. AB Svenska Spel har dock uppskattat att inom sektorn vadslagning på – främst – idrottsevenemang undantaget hästsport uppgår deras marknadsandel till mindre än 50 procent. De utländska bolagen har i så fall den återstående andelen av den svenska marknaden. Det kan noteras att merparten av spelandet hos AB Svenska Spel sker genom ombud medan allt spelande hos de internationella aktörerna sker via Internet. De internationella aktörerna har dessutom lyckats nå denna marknadsandel utan att ha rätt att marknadsföra sin verksamhet genom sedvanlig marknadsföring i Sverige.

4.2 Lotterilagstiftningens skyddsintressen

Huvudsyftena med den svenska lotterilagstiftningen är att skydda den enskilde och samhället samt att styra överskottet till det allmänna och allmännyttiga ändamål.

Skyddet för den enskilde avser dels konsumentintressen, dvs. skydd mot bedrägerier och liknande ohederliga förfaranden genom att säkra en kontroll över t.ex. insatser och vinster, dels folkhälsointressen, dvs. att bevaka den risk för problemspelande och andra skadeverkningar som allt spelande kan medföra.

Lagstiftaren har sedan länge insett att det inte är möjligt att förhindra spelande. Knappast någon skulle väl heller i dag påstå att det vore lämpligt att förbjuda spel och lotterier. Det har antagits att åtminstone 85 procent av befolkningen spelar mer eller mindre regelbundet. Genom att tillåta att spel och lotterier får anordnas i

kontrollerade former och endast till förmån för vissa behöriga intressen har lagstiftaren – staten – velat kanalisera spelandet till dessa spelformer och även säkra att överskottet kommer allmänna eller allmännyttiga intressen till godo. En strävan har också varit att spel- och lotterimarknaden i Sverige skall förbehållas staten, hästsporten och folkrörelserna, vilka var och en tillåtits verka inom avgränsade sektorer. Avsikten har varit att dämpa konkurrenstrycket mellan de olika aktörerna och att begränsa spelandets omfattning.

En viss konkurrens har alltid funnits mellan de nationella aktörerna, men strävan har varit att begränsa och kontrollera konkurrensen. När nu önskemålet är att tillåta höjda vinstandelar förs detta fram för att stärka de nationella aktörernas konkurrenskraft i förhållande till internationella sådana.

En höjning av vinstaket i vissa lotterier innebär alltså att den andel av insatsen som går till de behöriga ändamålen minskar. Den önskvärda effekten hos spelordnarna är att denna minskning skall uppvägas av en ökad omsättning så att bidraget till allmänna eller allmännyttiga ändamål skall vara konstant eller öka. Så länge en sådan omsättningsökning hos en anordnare motsvaras av en minskad omsättning hos andra aktörer på marknaden – dvs. främst de internationella aktörerna – och alltså inte resulterar i ett ökat spelande torde omsättningsökningen vara mindre kontroversiell ur ett folkhälsoperspektiv.

Emellertid torde en omsättningsökning hos de svenska aktörerna inte nödvändigtvis innebära en motsvarande minskning hos andra aktörer. Det finns alltså risk för att det totala spelandet ökar.

Utredningen har, i syfte att belysa frågor som rör spelberoende, tillsatt en referensgrupp (se bilaga 2). Referensgruppen har tillfrågats om vilka effekter för spelberoende en höjning av vinstandelstaket för de konkurrensutsatta spelen kan få. Enligt referensgruppen har forskningen inte kunnat besvara huruvida en höjning av vinstandelstaket, isolerat sett, innebär ökat spelberoende. Det finns spelformer där vinstandelen traditionellt sett är hög, såsom spelautomater eller kasinospel, och där problemspelet också är högt. Det är emellertid oklart om vinståterbetalningen har någon självständig betydelse för problemspelet där eller om detta kan hänföras till andra faktorer såsom spelens snabbhet och den omedelbara återkopplingen mellan insats och vinst. Referensgruppen har pekat på vissa sekundära effekter som en höjning av vinstandelstaket kan medföra och som i sin tur kan påverka

spelberoendet. T.ex. skulle höjd vinståterbetalning för vissa spelformer kunna leda till en "överströmning" av spelande från spel där risken för spelberoende är låg till spel med högre sådan risk. Någon säker slutsats om ökad vinståterbetalning medför ökade spelproblem, eller om det inte gör det, kan dock inte dras. Såvitt känt finns det inte något bra exempel på att vinstandelstaket höjts kraftigt för en viss spelform samtidigt som studier gjorts av effekten av höjningen.

Enligt såväl referensgruppen som annan forskning finns det dock ett samband mellan ökat spelande och ökade spelproblem. Om en höjning av vinstandelstaket innebär att det totala spelandet ökar så får det också konsekvenser för spelberoendet.

4.3 Påverkan på den inhemska konkurrensen

Redan i dag finns en konkurrenssituation mellan olika nationella aktörer på den svenska spel- och lotterimarknaden. Inom de sektorer där det inte finns en exklusiv nationell anordnare, dvs. framför allt traditionella lotterier, är konkurrensen mycket stark. Folkrörelseaktörerna anser sig dessutom vara missgynnade i förhållande till AB Svenska Spel som – enligt dessa folkrörelseaktörer – givits bättre förutsättningar av regeringen än vad som annars gäller enligt lotterilagen.

Även om det saknas tillräckligt underlag för att bedöma konkurrenssituationen på den svenska spel- och lotterimarknaden i dess helhet, dvs. mellan olika spelformer, är det alls inte uteslutet att ändrade villkor inom en specifik sektor påverkar marknaden i dess helhet. Tvärtom är det sannolikt att så sker, åtminstone i mindre omfattning. Om någon eller några aktörer skulle tillåtas att höja vinståterbetalningsprocenten för en eller flera spelformer torde detta därför påverka konkurrensen på den nationella spelmarknaden.

4.4 EG-rätten

Gemenskapsrätten har ingen särskild reglering för lotterier och spel. Det är alltså enbart de allmänna reglerna i EG-fördraget som anger ramen för nationell lagstiftning på området.

De fördragsregler som särskilt är av intresse i är i första hand bestämmelserna om tjänster, men även bestämmelserna om etableringsrätt. Med hänsyn till lotteriverksamhetens karaktär har frågan om hur och i vilken omfattning fördragsreglerna skall tillämpas på spel och lotterier närmare preciserats av EG-domstolen i ett antal avgöranden, efter begäran om förhandsbesked från nationella domstolar. Av särskild betydelse är vad EG-domstolen uttalat bl.a. i målen C-275/92 (Schindler), C-124/97 (Läärä), C-67/98 (Zenatti) och C-243/01 (Gambelli).

Enligt artikel 43 i EG-fördraget skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Vidare skall enligt artikel 49 första stycket 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.

EG-domstolen har i de ovan nämnda avgörandena slagit fast att lotteriverksamhet är hänförligt till tjänster och att artikel 49 är tillämplig på sådan verksamhet. Likaså är artikel 43 tillämplig på en lotterianordnares etablering i annan medlemsstat. Den svenska lotterilagstiftningen, som hindrar utländska anordnare att bedriva lotteriverksamhet i Sverige, utgör således ett hinder mot den fria rörligheten för tjänster och – kan man hävda – etableringsfriheten.

EG-fördraget öppnar vissa möjligheter till avsteg från de grundläggande friheterna (artiklarna 45, 46 och 55), men mera långtgående undantag på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset har framkommit i EG-domstolens praxis.

Med hänvisning till lotteriverksamhetens ”mycket speciella beskaffenhet” har EG-domstolen sålunda slagit fast att de nationella myndigheterna skall ha ett tillräckligt utrymme för skönmässiga 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 (Schindler punkt 61, Läärä punkterna 14 och 35, Zenatti punkterna 15 och 33 samt Gambelli punkt 63).

Inskränkningar i nationell lagstiftning av den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten på spel- och lotterimarknaden kan motiveras av att skydda spelarna mot t.ex. bedrägerier och andra ohederliga förfaranden eller av folkhälsoskäl, såsom att minska

riskan för spelberoende. Den omständigheten att spel och lotterier genererar intäkter till statskassan eller allmännyttiga ändamål kan däremot inte i sig rättfärdiga en inskränkning i de fördragsstadgade friheterna utan får endast utgöra en "positiv accessorisk konsekvens" (Schindler punkt 60, Zenatti punkt 36 och Gambelli punkt 62).

Nationell lagstiftning, som på spel- och lotteriområdet inskränker den fria rörligheten för tjänster eller etableringsfriheten, får inte vara diskriminerande eller tillämpas på ett diskriminerande sätt. Därutöver gäller enligt EG-domstolens praxis att de åtgärder som vidtagits för att tillgodose ett tvingande allmänintresse verkligen är ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättningen samt är nödvändiga och proportionerliga. För att uppfylla dessa krav på spel- och lotteriområdet skall reglerna, enligt EG-domstolen, vara ägnade att minska spelmöjligheterna och bidra till att begränsa verksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Myndigheterna i en medlemsstat får då inte samtidigt, i syfte att stärka statskassan, uppmuntra till ökat spelande (Zenatti punkt 36 och Gambelli punkterna 67-69).

Regeringsrätten prövade i dom den 26 oktober 2004 i mål 5819-01 huruvida den svenska lotterilagstiftningen, och särskilt det s.k. främjandeförbudet i 38 § lotterilagen, är förenlig med dessa gemenskapsrättsliga principer. 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 ifrågakvarande 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 Regerings-

rätten på den intensiva och kvantitativt betydande marknadsföringen på spelområdet. Emellertid kunde man, enligt Regeringsrätten, inte 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 var i vissa avseenden 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 innebär 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.

Även om Regeringsrättens bedömning utmynnade i att den svenska regleringen generellt sett får anses uppfylla de krav som följer av EG-rätten innehåller domen vissa kritiska synpunkter mot den svenska lagstiftningen. Ytterligare åtgärder som främjar svenska spel- och lotterianordnares ställning på marknaden kan därför befaras medföra att lagstiftningen inte längre är förenlig med EG-rätten, om det inte samtidigt visas att åtgärderna är nödvändiga med hänsyn till tvingande allmänhänsyn. Till detta kommer att Regeringsrätten i sin dom tillade att stabiliteten 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. I det sammanhanget noterade Regeringsrätten att Lotteriutredningen, enligt direktiven, skall 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.

I en formell underrättelse den 13 oktober 2004 har kommissionen gjort gällande att den svenska lagstiftningen om spelautomater utgör hinder för den fria rörligheten bl.a. för 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 AB 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 AB Svenska Spels spelautomater.

I svar till kommissionen den 15 december 2004 har regeringen hävdats att den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-rätten och bl.a. anfört att den omständigheten att AB 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 den ovan nämnda domen.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att endast tvingande allmänhänsyn får åberopas för att inskränka den fria rörligheten av tjänster. Även om den valda regleringen medför att betydande inkomster kommer staten eller allmännyttiga ändamål till godo kan regleringen vara förenlig med EG-rätten, förutsatt att syftet med lagstiftningen inte är ekonomiskt. Det kan heller inte anses strida mot gemenskapsrätten att inom ramen för en sådan reglering förbättra villkoren för nationella spelanordnare gentemot sådana som inte omfattas av regleringen. Det avgörande får i stället anses vara om en sådan förbättring av villkoren ryms inom en sammanhängande och systematisk begränsning av spel- och lotteriverksamheten.

Regeringsrätten har funnit vissa brister i den svenska lagstiftningen och även uttalat att myndigheternas överseende med spelbolagens stundom aggressiva marknadsföring kan så tvivel om det egentliga syftet. Mot bakgrund av Regeringsrättens dom kan man inte utan vidare utgå från att man bör genomföra åtgärder som innebär att svenska anordnare av spel och lotterier ges en stärkt ställning gentemot internationella aktörer.

EG-domstolen har inte i någon av de ovan nämnda domarna – vilka samtliga avsett förhandsbesked till nationella domstolar –

uttryckligen förklarat att gemenskapsrätten utgör hinder mot den nationella reglering som tolkningsfrågan avsett, utan har överlämnat bedömningen åt de nationella domstolarna. Detta hindrar givetvis inte domstolen från att i ett enskilt fall detaljgranska en medlemsstats spelreglering i anledning av en fördragsbrottstalan. Om en höjning av vinstandelstaket skall kunna genomföras krävs alltså att denna åtgärd verkligen kan sägas vara ägnad att – tillsammans med den övriga regleringen – begränsa spelmöjligheterna och bidra till att begränsa verksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

5 Överväganden

Bedömning: Utredningen bedömer att det för närvarande inte är möjligt att genomföra höjningar av vinstandelstaket med hänsyn till bland annat osäkerheten kring vilka effekter en sådan höjning kan ha för spelberoendet men också till Regeringsrättens överväganden i dom den 26 oktober 2004 i fråga om den svenska lotterilagstiftningens förenlighet med EG-rätten.

5.1 Inledning

De olika svenska anordnarna av spel och lotterier har, som redovisats närmare i avsnitt 3.3, fört fram olika önskemål och förslag i fråga om vinståterbetalning. AB Svenska Spel har framför allt önskat en höjning av vinstandelstaket för sportspelen men även för nummerspel och andra lotterier. ATG har önskat en höjning för vissa angivna spelformer och, som kompensation för intäktsminskningen, en sänkning av lotteriskatten. A-lotterierna och IOGT-NTO lotterierna har begärt att själva få bestämma vinståterbetalningen för lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Även Folkspel har önskat en höjning av vinstandelstaket för sådana lotterier.

I sammanhanget bör som tidigare framhållits noteras att gällande vinstandelar för AB Svenska Spel och ATG regleras i bolagens respektive tillstånd från regeringen. Vinstandelstaket för AB Svenska Spels värdeautomater regleras dock i 27 § lotterilagen. Lotterilagen reglerar frågan för övriga aktörer.

5.2 Behovet av åtgärder

Inledningsvis konstaterar utredningen att en höjning av vinstandelstaket förutsätter ändringar såväl i lotterilagen som i de särskilda tillstånden enligt 45 § lotterilagen till AB Svenska Spel och ATG.

De utländska aktörer som bedriver spel och lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor och som är tillgängliga för svenskar, erbjuder spelarna villkor som är förmånligare än de svenska anordnarnas. Detta gäller särskilt vinståterbetalningsprocenten. De svenska aktörerna har samstämmt uppgett att de tappar andelar på spelmarknaden. Utländska aktörer använder gärna vinståterbetalningsprocenten som ett marknadsföringsargument. När marknaden tagit den utvecklingen har de svenska aktörerna framhållit att de skulle vara starkt betjänta av att kunna erbjuda villkor mera lika dem som de utländska aktörerna erbjuder.

Syftet med att nu överväga en höjning av vinstandelstaket är – som också framgår av direktiven till utredningen – att kunna stärka sådana svenska lotterier som kan förutses påverkas av den ökade konkurrensen. Detta syfte kan i sin tur motiveras av att i möjligaste mån försöka kanalisera det spelande som rent faktiskt sker från Sverige till spelformer som står under svenska myndigheters kontroll. Regeringen har i detta avseende anfört att en fortsatt ökande andel spel från Sverige till utländska bolag innebär att de sociala skyddsintressena blir 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 (prop. 2002/03:93 s. 16). Till detta kommer att en marknadsutveckling med ett ökat spelande på utländska lotterier kan leda till att det överskott som skall tillfalla de behöriga ändamålen minskar.

Under den förutsättningen att den svenska spel- och lotterimarknaden bör vara reglerad på i huvudsak samma sätt som i dag – vilket utredningen utgår från vid behandling av denna förtursuppgift – finns det alltså ett behov av att stärka de svenska aktörernas ställning gentemot utländska sådana. Det kan förutsättas att om vinstandelstaket höjs för konkurrensutsatta spel ökar möjligheten för de svenska aktörerna att behålla spelare. Hur kraftig påverkan på spelmönstret sådana åtgärder kan tänkas få kan man emellertid endast spekulera i. AB Svenska Spel har i den delen hänvisat till att höjning av vinståterbetalningen på oddsspel i andra

nordiska länder (i Finland till 88 procent, i Danmark till 87 procent och i Norge till 80–85 procent) har inneburit att de utländska Internetaktörerna fått det betydligt svårare att attrahera nya kunder i dessa länder. ATG har hänvisat till franska undersökningar enligt vilka varje procent i höjd vinståterbetalning leder till omsättningsökning med tre–fem procent, förutsatt att den aktuella produkten är fast etablerad på marknaden.

En förutsättning för att vinstandelstaket skall ha betydelse ur konkurrenssynpunkt är att vinståterbetalningsprocenten är relevant för spelarna vid val av spelform eller -anordnare. Utredningen har inte tillgång till uppgifter som visar om så är fallet men det måste antas att frågan om vinståterbetalning utgör åtminstone en betydelsefull faktor vid ett sådant val.

En höjning av vinstandelstaket, åtminstone för de spelformer som är utsatta för internationell konkurrens, bör enligt utredningens bedömning kunna stärka de svenska aktörernas ställning på marknaden, vilket i sin tur skulle kunna innebära att en stor andel av spelandet från Sverige även i framtiden kommer att ske i spelformer som står under nationell kontroll.

Om en höjning av vinstandelstaket för de konkurrensutsatta spelformerna inte genomförs nu, finns det däremot en påtaglig risk för att de svenska anordnarnas marknadsandel, såvitt särskilt avser spel över Internet, sjunker ytterligare. Så länge de svenska anordnarna inte kan erbjuda lika, eller bättre, villkor som de utländska, bl.a. i fråga om vinståterbetalning, kommer de senare dock alltid att ha ett visst försteg i konkurrenshänseende.

5.3 Effekter av eventuella höjningar

5.3.1 Konkurrensen mellan svenska aktörer

Höjningar av vinstandelstaket på den svenska spel- och lotterimarknaden för vissa aktörer men inte för andra riskerar att påverka konkurrensen även inom andra sektorer. En höjning av vinstandelstaket, vare sig detta sker endast för vissa spelformer eller generellt, kan alltså leda till att dagens konkurrensförhållande mellan de svenska anordnarna ändras.

5.3.2 Spelberoendet m.m.

Det önskvärda utfallet av en höjning av vinstandelstaket är som nämnts en kanalisering av spelandet till att ske i sådana former som står under svensk kontroll. Den tidigare nämnda referensgruppens (se avsnitt 4.2) slutsats är att det inte finns något säkert stöd för att en höjning medför ökat spelberoende, men inte heller att det inte gör det. En höjning av vinstandelstaket kan emellertid antas leda till ökat spelande och därmed en risk för ökat spelberoende. Detta gäller erfarenhetsmässigt såvida inte åtgärder samtidigt vidtas som motverkar detta.

En annan tänkbar konsekvens av en höjning är enligt referensgruppen att spelmönstret förändras genom en "överströmning" av spelandet från spelformer där risken för spelberoende är relativt låg till sådana med högre risk. Detta kan inträffa även om spelandet totalt sett inte ökar.

Om höjda vinstandelar vid spel hos svenska lotterianordnare skall få den önskade effekten, att styra spelandet till dessa i stället för till sådana aktörer som inte står under svensk kontroll, torde krävas att de förändrade villkoren marknadsförs på något sätt. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära ökad marknadsföring jämfört med i dag utan kan i stället ske genom förändrad sådan. Emellertid framstår det som ofrånkomligt att det är vinstmöjligheterna framför spelnöjet som exponeras vid sådan marknadsföring. Något samband mellan ökad eller förändrad marknadsföring och spelproblematik har inte påvisats, men kan inte heller uteslutas.

5.3.3 EG-rätten

För att den nationella lagstiftningen skall anses vara förenlig med EG-rätten måste inskränkningar av den fria rörligheten för tjänster (samt etableringsfriheten) på spelområdet motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, såsom att skydda spelarna mot ohederliga förfaranden eller folkhälsoskäl. Däremot utgör inte det förhållandet att inkomsterna går till statskassan eller allmännyttiga ändamål ett sådant skäl som kan motivera inskränkningar av den fria rörligheten. I den mån en medlemsstat väljer att inskränka den fria rörligheten i berörda hänseenden på spelområdet skall regleringen vara ägnad att minska spelomöjligheterna och bidra till att begränsa verksamheten på ett sammanhängande och systema-

tiskt sätt. Myndigheterna i en medlemsstat får inte heller uppmuntra till ökat spelande, i vart fall i syfte att stärka statskassan.

Den svenska lagstiftningens förenlighet med EG-rätten har vid flera tillfällen och i olika avseenden ifrågasatts. Regeringsrätten har dock i en dom den 26 oktober 2004 (se ovan avsnitt 4.4) funnit att lotterilagstiftningen och dess tillämpning visserligen på några punkter väcker frågor om förenligheten med de villkor som EG-domstolen i sammanhanget ställt upp, men att det svenska systemet ändå, totalt sett, får anses motsvara kraven. Det kan även nämnas att Högsta domstolen, i beslut den 8 december 2004 i ett antal mål angående brott mot lotterilagen där de tilltalade av hovrätten dömts för att ha främjat av utländska lotterier, dels inte funnit skäl att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen, dels inte beviljat prövningstillstånd. Det förtjänar att påpekas att även om Regeringsrätten sålunda funnit att den svenska regleringen i nuläget är förenlig med gemenskapsrätten, kan domen inte tas till intäkt för att detta kommer att gälla för all framtid.

För att den svenska lagstiftningen skall kunna tillgodose tvingande allmänintressen, dvs. främst folkhälsoskäl samt behovet att skydda spelare mot olika former av ohederliga förfaranden, är det klart att spelandet även i praktiken i största möjliga utsträckning bör ske under former som står under nationell kontroll. Åtgärder för att kanalisera spelandet till sådana spelformer kan därför i och för sig vara godtagbara enligt EG-rätten. Att höja vinstandelstaket för vissa konkurrensutsatta spelformer på den svenska marknaden bör, som vi tidigare konstaterat, i och för sig främja en sådan önskvärd kanalisering. En sådan åtgärd är dock inte, isolerat sett, ägnad att minska spelmöjligheterna eller det totala spelandet. Spelregleringen i stort bör kanske i stället vara ägnad att begränsa ökningstakten. Emellertid är det tveksamt om en åtgärd, som ensidigt går ut på att stärka svenska anordnares konkurrenskraft verkligen kan fylla ett sådant syfte.

Regeringsrätten har uppmärksammat vissa problem i anslutning till den nuvarande lagstiftningen. Vi kan inte uttala oss om vad utfallet av en prövning av lotterilagen i EG-domstolen skulle bli. Det är emellertid klart att en förbättring av villkoren för svenska spelanordnare genom en höjning av vinstandelstaket innebär att de tveksamheter som redan i dag föreligger ökar. Detta kan i sin tur leda till att den svenska lagstiftningen på lotteriområdet inte längre anses vara förenlig med EG-rätten. I sammanhanget bör noteras det överträdelseärende som kommissionen driver mot Sverige på

spelområdet (se avsnitt 4.4), låt vara att det i sak är begränsat till lagstiftningen om spelautomater.

Man kan väl i och för sig ifrågasätta om storleken av en höjning har någon betydelse i sammanhanget. Därvid är emellertid att märka att de svenska anordnarna har begärt betydande höjningar. Smärre höjningar har man ansett inte vara tillräckliga för att uppnå önskat resultat.

5.4 Sammanfattande bedömning

Det finns goda skäl att se allvarligt på den konkurrens som de svenska aktörerna utsätts för från utländska aktörer. För att höja vinstandelstaket för lotterier måste dock krävas att denna åtgärd, tillsammans med lotteriregleringen i övrigt, sker inom ramen för de tvingande allmänhänsyn som lotterilagstiftningen skall skydda. I detta avseende är det särskilt skyddet för spelarna mot spelberoende och ohederliga förfaranden som skall tillgodoses. En förstärkning av de svenska aktörernas konkurrenskraft gentemot utländska spelanordnare bör medföra att en större andel av spelandet från Sverige kommer att ske i spelformer som står under svenska myndigheters kontroll. Kontrollen är i sig ägnad att förstärka möjligheterna att förebygga de sociala skadeverkningar som spel kan leda till, genom t.ex. tillståndsgivningen. Dessutom innebär spel i former som står under nationell tillsyn ett ökat skydd för spelarna mot bedrägerier och andra ohederliga förfaranden än vid spel som inte omfattas av sådan tillsyn. Här bör dock noteras att de utländska spelanordnare som konkurrerar med de svenska anordnarna normalt bedriver sin verksamhet med tillstånd från sina hemländer inom Europeiska unionen och även står under tillsyn.

Å andra sidan är det inte givet att en höjning av vinstandelstaket kan ske utan att det innebär några negativa konsekvenser i fråga om spelmissbruk. Även om forskningen inte påvisat något nödvändigt samband mellan hög vinståterbetalningsprocent och förhöjd risk för spelmissbruk kan inte heller ett sådant samband uteslutas. Referensgruppens bedömning kan därför inte tas till intäkt för att en höjning av vinstandelstaket kan genomföras utan risk för ökat spelmissbruk. Snarare manar referensgruppens bedömning till försiktighet i fråga om att genomföra denna förändring, när konsekvenserna är ovissa.

Enligt utredningens bedömning finns det alltså skäl såväl för som emot att stärka de svenska spel- och lotterianordnarnas villkor särskilt vid spel över Internet genom en höjning av vinstandelstaket. Utredningen har inte kunnat finna tillräckligt stöd för säkra slutsatser i fråga om vilka konsekvenser som en sådan åtgärd skulle medföra i fråga om de skyddsintressen som lotterilagstiftningen vilar på.

Däremot är det tydligt att en sådan förbättring av de svenska spel- och lotterianordnarnas konkurrenskraft åtminstone på längre sikt kan bidra till att säkra möjligheter till intäkter till de s.k. behöriga intressen vilka överskottet från spelverksamhet skall tillfalla. Sådana ekonomiska hänsyn kan dock inte motivera inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster inom den Europeiska unionen utan får endast vara en ”positiv accessorisk konsekvens” av den valda regleringen. Som framhållits i avsnitt 4.4 skall reglerna i stället bidra till att minska spelmöjligheterna.

Regeringsrätten har visserligen funnit att den svenska lotterilagstiftningen är förenlig med EG-rätten. Likväl har Regeringsrätten bl.a. konstaterat att myndigheternas överseende med de svenska spel- och lotterianordnarnas marknadsföring i vissa avseenden kan ”så tvivel om det egentliga syftet” med lagstiftningen. Under dessa förhållanden måste det visas att förbättringar av de svenska aktörernas ställning gentemot utländska aktörer innebär en förstärkning av möjligheterna att tillgodose lotterilagstiftningens skyddsintressen. Att i annat fall genomföra sådana förbättringar – utan att dessa möts med kraftfulla åtgärder av annat slag för att minska spelmöjligheterna – kan leda till att den svenska lagstiftningen inte längre bedöms förenlig med EG-rätten, som denna tolkats av Regeringsrätten.

För att redan nu föreslå en höjning av vinstandelstaket krävs att skälen för denna åtgärd är av sådan tyngd att de invändningar som kan riktas mot åtgärden måste vika. Vi har inte funnit att så är fallet, även vid beaktande av de allvarliga farhågor som de svenska anordnarna av spel och lotterier fört fram. En utgångspunkt för utredningen är enligt direktiven den av riksdagen och regeringen fastställda spelpolitiken, som bland annat innefattar att lotterimarknaden är förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna samt att privata vinstintressen i princip inte accepteras. Vi bedömer att förutsättningarna för att kunna bibehålla dessa utgångspunkter minskar om de efterfrågade åtgärderna i fråga om vinståterbetalning genomförs nu.

Till yttermera visso framstår en höjning av vinstandelstaket som i det närmaste oåterkallelig. Med hänsyn till marknadssituationen torde det vara praktiskt taget omöjligt att, sedan en höjning väl skett, återgå till tidigare nivåer.

Utredningens slutsats blir att vi inte nu kan förorda en höjning av vinstandelstaken för svenska aktörer. Frågan om vinstandelar ingår som en väsentlig del i lotterilagstiftningen. Som redan tidigare framhållits kan man ifrågasätta att, som nu sker, isolerat ta ställning till vinståterbetalningen. Den uppfattning som utredningen nu redovisat kan därför komma att revideras i ljuset av de lösningar som kan komma att väljas i fråga om regleringen på lotteriområdet generellt.

Svenska Spels och ATG:s koncessioner

AB Trav & Galopp

AB Trav & Galopp har av regeringen givits tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar, även över Internet. Enligt det senaste beslutet om tillstånd av den 22 december 2004 gäller följande:

Spelform	Vinstutdelning i % av insatserna
Systemspel på vinnande häst i fem till sju lopp	65 %
Systemspel på vinnande häst i två till fyra lopp	75 %
Spel på kombinationer av de tre främsta hästarna i ett till två lopp	70 %
Spel på kombinationer av de två främsta hästarna i ett till två lopp	80 %
Vinnare och plats	80 %
Matchspel Head2Head	85 %

Den angivna vinstutdelningen får underskridas.

Vid nordiska vadhållningssamarbeten får bolagets vinstutdelning till svenska speldeltagare överstiga de andelar som anges ovan, i den mån det är en följd av att svenska speldeltagare är överrepresenterade som vinnare ut gemensamma vinstpotter.

Tillståndet gäller från och med den 1 januari 2005 till och med den 31 december 2006.

AB Svenska Spel

AB Svenska Spel, varmed avses även helägt dotterbolag till bolaget, har av regeringen, senast i beslut den 22 december 2004, givits tillstånd att anordna lotterier och vadhållning om pengar i fråga om:

- vadhållning i samband med idrottstävlingar, dock inte hästtävlingar,
- vadhållning i samband med hundkapplöpning,
- vadhållning i samband med nummerdragningar (nummerspel),
- vadhållning (inom ramen för oddset) i samband med den årliga Eurovisionsschlagerfestivalen samt den svenska Melodifestivalen, och
- traditionella lotterier.

Därjämte får AB Svenska Spel med hjälp av elektromagnetiska vågor anordna och förmedla lotterier och vadhållning om pengar i enlighet med tillståndet.

I fråga om vinstutdelning gäller bl.a. följande:

a. Av influtna medel på spelformer med löpande odds skall för vinstutdelning följande anslås:

Spelform	Vinstutdelning i % av insatsernas värde
Stryktips, måltips, flera vinstnivåer	högst 46 %
Övrigt tips, flera vinstnivåer	högst 40 %
Övrig vadhållning i samband med idrottstävlingar, en vinstnivå	högst 70 %
Vadhållning på melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen, en vinstnivå	högst 70 %
Nummerspel med dagliga eller tätare dragningar (minst sex perioder per vecka)	högst 50 %
Lotto	högst 45 %
Övriga nummerspel	högst 40 %
Vadhållning på vinnande hund i fem-åtta lopp	högst 65 %
Vadhållning på vinnande hund i tre lopp	högst 70 %
Vadhållning på kombinationer av de tre främsta hundarna i ett eller två lopp	högst 70 %
Vadhållning på kombinationer av de två främsta hundarna i ett eller två lopp	högst 70 %
Vadhållning på vinnande hund i ett lopp	högst 80 %

b. På vadformer med fasta odds eller lotterier med fast vinstplan skall bolagets strävan vara att sätta oddsen respektive utforma vinstplanerna så att vinstutbetalning sker med följande andel av insatserna:

Spelform	Vinstutdelning i % av insatsernas värde
Vadhållning i samband med idrottstävlingar, per spelobjekt	högst 80 %
Vadhållning i samband med hundtävlingar, per spelobjekt	högst 80 %
Vadhållning på melodifestivalen och Eurovisions-schlagerfestivalen, en vinstnivå	högst 70 %
Nummerspel med dagliga eller tätare dragningar (minst sex perioder per vecka)	högst 55 %
Nummerspel i form av s.k. probability games (se avsnitt 3.2)	högst 50 %
Övriga nummerspel	högst 45 %
Traditionella lotterier	högst 49 %

I tillståndet föreskrivs att angivna vinstandelar under vissa förutsättningar får överskridas, särskilt vid internationella tips- och nummerspelssamarbeten i den mån det är en följd av att svenska speldeltagare är överrepresenterade som vinnare ur gemensamma vinstpottar eller vid utdelning av tidigare innehållna vinstmedel.

Tillståndet gäller från och med den 1 januari 2005 till och med den 31 december 2006.

Utredningens referensgrupp angående spelberoende

I referensgruppen har ingått:

Leif Hansson, expert i utredningen (sammankallande)

Jakob Jonsson, psykolog

Anne Nilsson, ordförande i Spelberoendes Riksförbund


Gunilla Paulsson Lindberg, enhetschef, Lotteriinspektionen

Anders Stymne, projektledare, Statens folkhälsoinstitut



Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndspenod.
Ku.
 2. Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter.
Ku.
 3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
 4. Liberalisering, regler och marknader.
+ Bilagor. N.
 5. Postmarknad i förändring. N.
 6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
 7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
Fi.
 8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
 9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
 10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
 11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
 12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
 13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
 14. Effektivare handläggning av anknätningsärenden. UD.
 15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
 16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
 17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
 18. Prospektansvar. Fi.
 19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
 20. Konsumentskydd vid modemkapning.
Ju.
 21. Vinstandelar. Fi.
- 

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroitkonvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?

Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]

Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.

Från införande till utförande. [10]