



RiR 2012:15

Staten på spelmarknaden

– når man målen?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-06-07

DNR: 33-2011-0039

RIR 2012:15

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

Staten på spelmarknaden – når man målen?

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska spelmarknaden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Socialdepartementet och det statliga bolaget Svenska Spel har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Vidare har Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut lämnat faktasynpunkter.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Svenska Spel.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Monica Rupprecht Hjort* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Johan Ågren*, *Kerstin Jönsson* och *Dimitrios Ioannidis* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Monica Rupprecht Hjort

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet, Socialdepartementet

Svenska Spel, Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut



Innehåll

Sammanfattning	9
Riksrevisionens rekommendationer	12
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	15
1.2 Syfte	15
1.3 Utgångspunkter för granskningen	16
1.4 Metod och avgränsningar	18
1.5 Disposition av rapporten	20
2 Svensk spelmarknad växer och står endast delvis under statlig kontroll	23
2.1 Spelmarknaden utifrån spelkundens perspektiv	23
2.2 Den tillståndsbaserade nationella marknaden	26
2.3 Aktörer utanför den tillståndsbaserade marknaden	31
2.4 Sammanfattande iakttagelser	33
3 Riksdagens och regeringens mål för spelpolitiken	35
3.1 Den nuvarande spelpolitikens mål	35
3.2 Regeringens nuvarande syn på styrningen av spelmarknaden	37
3.3 Spelfrågan – en del i folkhälsoarbetet	38
3.4 Sammanfattande iakttagelser	40
4 Stödjer tillståndsgivning och tillsyn målen för spelmarknaden?	41
4.1 Statens organisation för spelmarknaden	41
4.2 Är tillståndsgivningen transparent, förutsägbar och kostnadseffektiv?	43
4.3 Finns förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn?	46
4.4 Ger koncessioner och tillstånd lika villkor vid konkurrens på samma lotterimarknad?	48
4.5 Sammanfattande iakttagelser	53
5 Stödjer villkoren om spelansvar och marknadsföring målen för spelmarknaden?	55
5.1 Bedömningskriterier för tillståndsvillkor om spelansvarsåtgärder och marknadsföring	55
5.2 Är tillståndsvillkoren för spelansvarsåtgärder anpassade till spelens farlighetsgrad?	56
5.3 Är tillståndsvillkor och frivilliga överenskommelser för marknadsföring effektiva mot intensiv marknadsföring?	60
5.4 Sammanfattande iakttagelser	66
6 Stödjer Svenska Spels verksamheter riksdagens mål på effektivt sätt?	69
6.1 Bedömningskriterier för regeringens styrning av Svenska Spel och bolagets genomförande av sin verksamhet	69
6.2 Svenska Spels genomförande av sitt uppdrag	70
6.3 Svenska Spels tolkning av uppdraget	84
	<i>forts.</i>

6.4	Regeringens styrning av Svenska Spel	86
6.5	Sammanfattande iakttagelser	89
7	Hanteras ansvaret att forska, motverka och behandla spelberoende på ett effektivt sätt?	93
7.1	Bedömningskriterier för att forska, motverka och behandla spelberoende	93
7.2	Finns förutsättningar för forskning om förebyggande och behandlande åtgärder?	93
7.3	Finns ett tydligt ansvar för behandling av spelberoende?	96
7.4	Sammanfattande iakttagelser	102
8	Finns det risk för att svensk spelpolitik inte är i linje med Sveriges åtagande gentemot EU?	105
8.1	Bedömningskriterier om en sammanhängande och systematisk politik	106
8.2	EU-rättens inverkan på medlemsländernas nationella lagstiftning	106
8.3	Den svenska spelregleringens överensstämmelse med EU-rätten	107
8.4	Risker som inte prövats av EU-domstolen eller svenska domstolar	110
8.5	Sammanfattande iakttagelser	113
9	Slutsatser och rekommendationer	115
9.1	Förutsättningarna för spelpolitiken på den förändrade spelmarknaden	115
9.2	Svenska Spels verksamheter som stöd för att uppnå riksdagens mål	117
9.3	Spelpolitikens organisation samt tillståndsgivning och tillsyn	120
9.4	Genomförandet av spelpolitiken i förhållande till EU-rätten	123
9.5	Behov av ökad samverkan och kunskap inom området för att uppnå målen	125
9.6	Riksrevisionens rekommendationer	127
	Referenser	129
	Bilagor	
	Till rapporten finns nio elektroniska bilagor som går att ladda ned från Riksrevisionens webbplats (www.riksrevisionen.se).	
	Bilaga 1	Bakgrund till riksdagens mål <i>De spelpolitiska målen</i> <i>Svenska Spels bildande</i>
	Bilaga 2	Andra spelmarknader <i>Översiktlig beskrivning – EU, Finland, Norge</i> <i>Fördjupad beskrivning – Danmark</i>
	Bilaga 3	Marknadsföringsbestämmelser i den svenska alkoholregleringen
	Bilaga 4	Utländska spelbolags syn på nationella spelmarknader
	Bilaga 5	Förutsättningarna för att beivra och lagföra illegal och oreglerad spelverksamhet
	Bilaga 6	EU-rätten och den svenska spelregleringen <i>EU-rätten och nationell lagstiftning</i> <i>Risker som inte prövats i domstol</i>
	Bilaga 7	Regeringens styrning av Svenska Spel
	Bilaga 8	Svenska Spels spelansvarsåtgärder för olika spelformer
	Bilaga 9	Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv, en rättsanalys

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska spelmarknaden.

Granskningens bakgrund

Motiv: På den svenska marknaden tillåts ett begränsat antal aktörer som har fått tillstånd att anordna spel och lotterier om pengar. Det statliga ansvaret berör omsorgen om medborgarna och ska säkerställa att de sociala skyddshänsynen och efterfrågan kan tillgodoses under kontrollerade former. Den kommersiella utvecklingen har förändrats genomgripande sedan slutet av 1990-talet. Marknadsutvecklingen har inneburit ett oreglerat produktutbud med mer riskfyllda spelformer och högre vinståterbetalning som de svenska legala aktörerna inte har tillstånd för. Vidare finns en omfattande och växande illegal spelverksamhet på den svenska marknaden. Det innebär att en ökad andel av totalmarknaden står utanför riksdagens, regeringens och myndigheternas kontroll. Vidare kan noteras att åtgärder som vidtas av både reglerade och oreglerade aktörer i syfte att få framgång i konkurrensen riskerar att öka spelberoendet. Det finns idag vissa grupper som har ökat sitt spelberoende på en marknad där färre spelar för mer pengar. Riksrevisionen kan konstatera att diskussioner har förts om spelregleringen i riksdagen och det finns initiativ avseende regleringen.

Syfte: Syftet är att granska om regeringen genom sin användning av de befintliga styrmedlen för spelmarknaden har skapat effektiva förutsättningar för att säkerställa att riksdagens mål kan uppfyllas på ett effektivt sätt.

Genomförande: I granskningen har genomförts dokumentstudier och intervjuer med berörda aktörer på den svenska spelmarknaden och andra närliggande marknader, till exempel alkoholmarknaden och den danska spelmarknaden. Riksrevisionen har också genomfört en jämförande studie av villkor i tillstånden för fem rikstäckande aktörer på den svenska legala spelmarknaden. Riksrevisionen har som ett led i granskningen av effektiviteten och ändamålsenligheten på spelmarknaden, med hjälp av experter, låtit göra en rättsanalys och en second opinion av hur den svenska spelregleringen förhåller sig till EU-rätten.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och slutsatser.

Riksrevisionen har utgått från riksdagens spelpolitiska mål om att sociala skyddsintressen ska värnas och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former samt att överskottet ska vara förbehållet allmännyttiga ändamål. Vidare är målet för spelfrågor inom folkhälsoområdet att minska skadeverkningar av överdrivet spelande. Riksdagen har tydliggjort att sociala skyddshänsyn ska ha hög prioritet och regeringen har angett att sociala skyddshänsyn ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik.

Illegal spelverksamhet och oreglerat spel på Internet innebär att en väsentlig andel av totalmarknaden står utanför riksdagens, regeringens och myndigheternas kontroll. Marknadsutvecklingen innebär en konkurrens mellan svenska legala och nätbaserade oreglerade aktörer och mellan legala aktörer sinsemellan.

Andelen personer med spelproblem har under en tioårsperiod uppgått till cirka två procent av befolkningen. Samtidigt är det idag färre personer som spelar för alltmer pengar. Under 2008/2009 hade cirka 70 procent av befolkningen spelat under året, medan motsvarande siffra 1997/98 var cirka 88 procent. Det reglerade och oreglerade spelandet har ökat med cirka 16 procent i volym mellan åren 2003 och 2011. På den legala marknaden uppgick bruttoomsättningen (omsättning före vinstutbetalning till spelare) till omkring 42 miljarder kronor år 2011.

Riksrevisionen kan konstatera att även om andelen personer med spelproblem inte har ökat totalt sett har spelproblemen ökat inom vissa grupper. Vidare har marknadsutvecklingen i form av riskfyllda spelformer, intensiv marknadsföring och mer lättillgängliga försäljningskanaler påverkat förutsättningarna för riksdagens spelpolitiska mål om att bland annat värna sociala skyddshänsyn och att tillgodose efterfrågan under statlig kontroll. Spelpolitikens förverkligande förutsätter att det finns effektiva styrmedel i form av lagar och regelverk inklusive tillståndsgivning och tillsyn, förebyggande insatser och forskning samt ett effektivt statligt spelbolag.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att utvecklingen riskerar att gå mot ett tillstånd med ökat spelberoende vilket inte är i linje med riksdagens mål. Regeringen har valt att vidta ett visst antal åtgärder för att målen inom spelpolitiken och folkhälsopolitiken ska kunna uppfyllas. Riksrevisionens bedömning är dock att de styrmedel som används inte är tillräckligt effektiva för att motverka denna utveckling. Det finns även en osäkerhet om hur den svenska spelregleringen förhåller sig till EU-rättens krav. Om spelpolitiken inte genomförs på ett sammanhängande och systematiskt sätt mot bakgrund av det syfte som ska uppnås finns en risk att detta strider mot EU fördragets kriterier på regleringar vilket också kan innebära att spelpolitiken inte fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Skälen till Riksrevisionens övergripande bedömning redovisas nedan.

Regeringen har år 2006 respektive år 2008 tagit emot två statliga utredningar, som haft i uppdrag att utreda hur en anpassning av det statliga åtagandet ska ske till de förändrade marknadsförutsättningarna på den svenska spelmarknaden. Regeringen har dock ännu i juni 2012 inte genomfört några förändringar till följd av utredningarna.

Svenska Spel är regeringens främsta spelpolitiska styrmedel. Svenska Spels uppgift att kanalisera illegalt och oreglerat spelande till bolaget är viktig men, bör utföras på ett måttfullt och ansvarsfullt sätt. Regeringens styrning av Svenska Spel kan enligt Riksrevisionen leda till att bolaget använder mer offensiva och riskfyllda medel för att uppnå en ökad andel spelande under statlig kontroll. Men det förutsätter att bolaget kombinerar detta med effektiva spelansvarsåtgärder. Enligt Riksrevisionens bedömning tar Svenska Spel idag inte tillräcklig hänsyn till risken för spelberoende och Svenska Spels verksamhet kan därför stödja riksdagens mål på ett mer effektivt sätt. Detta ställer krav både på hur regeringen styr bolaget och hur bolaget genomför sina uppgifter. Eftersom Svenska Spels uppdrag avser både ett affärsintresse och ett socialt ansvar ställs särskilda krav på en avvägning.

Regeringens underlag för styrning brister såtillvida att regeringen inte i någon större utsträckning utvärderat bolagets arbete med spelansvar, som är av stor vikt för att kunna nå målen. Regeringen har inte heller utvärderat bolagets arbete med kanalisering. Frågan är i vad mån en stor del frivilliga spelansvarsåtgärder i kombination med ett mer offensivt förhållningssätt avseende bolagets uppdrag är rätt avvägning för att uppnå riksdagens mål. Detta kan riskera att uppgiften om sociala skyddshänsyn inte blir prioriterad och inte genomförs på ett effektivt sätt i bolaget.

Riksrevisionen bedömer att organisationen inom spelområdet, från Regeringskansliet till tillsyns- och tillståndprocesserna är för splittrad för att vara effektiv. Kriterierna för att få tillstånd på den svenska marknaden är inte heller transparenta och förutsägbara. Problemen med illegala spel kvarstår och det finns inte medel för att motverka nätbaserade spelbolags inträde på marknaden. Tillståndsvillkoren om spelansvar och marknadsföring för legala svenska aktörer är oprecisa och skiljer sig delvis mellan spelformer av liknande farlighetsgrad. Tillräckliga förutsättningar för effektiv tillståndsgivning och tillsyn saknas därmed. Vidare råder det skillnader i konkurrensförutsättningar mellan de legala aktörerna på lotterimarknaden. Svenska Spel har ett större ekonomiskt handlingsutrymme i förhållande till folkrörelsernas ideella föreningar. Detta kan innebära konkurrens till olika villkor vilket negativt kan påverka de ideella föreningarnas utveckling av verksamheten. Detta riskerar att inte vara i enlighet med EU fördragets kriterier för ändamålsenliga och effektiva regleringar. Dessutom kan förtydliganden vara motiverade när det gäller spelansvar och marknadsföring och inom vilka ramar dessa ska ske på den svenska legala marknaden.

Riksrevisionen bedömer att det finns ett behov av ökad samverkan mellan de aktörer som arbetar med förebyggande åtgärder. Vidare finns ett behov av utvärderingar av befintliga åtgärder vad gäller spelansvar och kanalisering. Därutöver krävs ökad

forskning om spelberoende och förebyggande åtgärder som ger effekt. Därigenom kan också regeringens återrapportering till riksdagen bli mer tydlig och ändamålsenlig.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att färre spelar för mer pengar och vissa grupper har ökat sitt spelberoende. Utbudet av riskabla spel ökar, försäljningskanalerna blir mer lättillgängliga och marknadsföringen mer intensiv. Svenska Spel är regeringens främsta styrmedel och regeringen har nu signalerat ett mer offensivt förhållningssätt avseende bolagets uppdrag. Regeringen har emellertid inte tillräckligt utvärderat bolagets arbete med kanalisering respektive spelansvar. Det gör det oklart om en mer offensiv hållning kan kombineras med effektiva spelansvarsåtgärder. Riksrevisionen kan även konstatera att bolaget idag inte tar tillräcklig hänsyn till risken för spelberoende. Vidare fungerar inte tillståndsvillkoren effektivt på den legala marknaden och det finns inte förutsättningar för en effektiv tillsyn av marknaden. Riksrevisionens sammanfattande bedömning är därför att det för närvarande inte finns tillräckliga förutsättningar att effektivt fullfölja det statliga åtagandet på spelmarknaden.

Riksrevisionens rekommendationer

De brister som redovisas i granskningen bör åtgärdas oberoende av vilket system som riksdagen i framtiden beslutar om. En ökad forskning skulle kunna ge svar på vilka styrmedel som är mest effektiva för att uppnå de spel- och folkhälsopolitiska målen men ökad forskning är inte tillräckligt för att få kontroll över marknaden. Regeringen bör även ta ställning till hur tillsynen över den illegala marknaden ska kunna bli mer kraftfull. Vidare behöver den nationella kontrollen stärkas över de spelbolag som erbjuder spel som tillgängliggörs via Internet till den svenska befolkningen.

Granskningen ger anledning för Riksrevisionen att lämna följande rekommendationer.

Rekommendationer till regeringen

För att det statliga åtagandet inom spelområdet ska kunna uppfyllas på ett mer effektivt sätt bör organisationen inom spelområdet enligt Riksrevisionen vara mer sammanhållen. För att de legala aktörerna ska kunna uppfylla samhällets villkor på ett bättre sätt menar Riksrevisionen att det är av vikt att tillståndsvillkoren är tydliga och anpassade till spelformernas farlighetsgrad. Av betydelse för det statliga åtagandet är vidare att tillsynsmyndigheten har de befogenheter som är nödvändiga för att kunna bedriva en effektiv tillsyn och kunna motverka illegal Sverigebaserad spelverksamhet och nätbaserad oreglerad spelverksamhet. Riksrevisionen menar därför att regeringen bör:

- Vidta åtgärder för samverkan och en mer sammanhållen organisation inom spelområdet i synnerhet avseende tillståndsgivning och tillsyn.

- Vidta åtgärder för att komplettera lotterilagen med preciserade bestämmelser om spelansvarsåtgärder och marknadsföring som är anpassade till spelens farlighetsgrad.
- Se över Lotteriinspektionens och andra involverade myndigheters befogenheter att motverka illegal spelverksamhet och hur den nationella kontrollen kan stärkas mot utländska intressen som inte har svenskt tillstånd.

Riksrevisionen kan konstatera att den statliga styrningen bör skapa förutsättningar för ett förebyggande arbete i syfte att motverka riskerna för ett ökat spelberoende. Därvid behövs enligt Riksrevisionen en tydlig samverkan mellan samhällets involverade aktörer och en ökad forskning för att få fram evidens om vilka förebyggande åtgärder som har effekt. Vidare bör det snarast klargöras hur spelberoende ska definieras och vem som har ansvar för behandling av spelberoende. Riksrevisionen menar att regeringen bör:

- Ge Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att verka för att utveckla och samordna förebyggande åtgärder som vidtas av samhällets inblandade aktörer.
- Satsa på mer forskning om spelberoende och åtgärder för att motverka spelberoende i syfte att bredda sitt beslutsunderlag för styrning av spelpolitiken och Svenska Spel.
- Klargöra vilken huvudman som har ansvar för behandling av spelberoende.

Svenska Spel är regeringens främsta verktyg för att förverkliga de spelpolitiska målsättningarna om sociala skyddshänsyn och efterfrågan på spel. Av betydelse i detta sammanhang är hur tydlig regeringen är i styrningen av bolaget. Det kräver en regelbunden utvärdering av bolagets åtgärder och tydliga ramar för hur spelansvar och marknadsföring ska genomföras för att uppnå spelpolitikens syften. Riksrevisionen menar att regeringen bör:

- Utvärdera och säkerställa effektiviteten i Svenska Spels spelansvarsåtgärder och kundernas användning av åtgärderna.
- Utvärdera Svenska Spels åtgärder för att styra efterfrågan till bolaget.

Rekommendationer till Svenska Spel

Svenska Spel har som statligt bolag ett ansvar att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt och på ett sätt så att riksdagens mål uppfylls. Riksrevisionen menar att detta innebär att de sociala skyddshänsynen ska genomföras i produktsortimentet utifrån produkternas farlighetsgrad, i marknadsföringen och i hela organisationen samt tydligt kunna återrapporeras till riksdag och regering. Riksrevisionen menar att Svenska Spel bör:

- Se till att bolagets marknadsföring är måttfull och restriktiv.
- I större utsträckning göra spelansvarsåtgärder obligatoriska men tillåta spelarna att själva sätta upp ramar för sitt spelande.
- Se över sitt produktsortiment så att spelens farlighetsgrad har större inverkan på arbetet med sociala skyddshänsyn och ge spelansvarsfrågor en större tyngd i bolagets beslutsfattande.
- Förstärka sin utbildning i spelansvar hos vissa personalkategorier som utvecklar nya produkter eller har nära kontakter med kunderna.
- Arbeta med nya grupper som har konstaterat ökat spelberoende.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Den svenska spelmarknaden är reglerad för att skydda sociala skyddsintressen samtidigt som efterfrågan på spel ska tillgodoses under kontrollerade former. Efterfrågan och utbud av spel har dock sedan slutet av 1990-talet genomgått stora förändringar. Internet, satellitsänd television och mobil telefoni har påverkat de nationella regleringarna med monopol och ensamrätter.

Den svenska marknaden präglas alltmer av konkurrens och intensiv marknadsföring. Internets genombrott har möjliggjort ett inträde av utländska spelbolag på den svenska marknaden och har medfört att en del av marknaden står utanför statlig kontroll. Därutöver finns en tilltagande illegal marknad som är svår att hantera för tillsynsmyndigheten.

Hur denna utveckling påverkar andelen personer med spelberoende är inte klarlagt av forskningen. Däremot kan det redan idag konstateras att det finns vissa grupper som kraftigt har ökat sitt spelberoende. Vidare kan noteras att åtgärder som vidtas för att få framgång i konkurrensen riskerar att öka spelberoendet. Sammantaget innebär detta att det finns ett antal risker för att utvecklingen går mot ett tillstånd med ökat spelberoende. En sådan utveckling vore inte i linje med riksdagens mål för spelpolitiken och folkhälsan. Riksrevisionen kan konstatera att diskussioner har förts om spelregleringen i riksdagen och det finns initiativ avseende regleringen.

1.2 Syfte

Syftet är att granska om regeringen genom sin användning av de befintliga styrmedlen för spelmarknaden har skapat effektiva förutsättningar för att säkerställa att riksdagens mål kan uppfyllas på ett effektivt sätt.

För att uppfylla granskningens syfte har Riksrevisionen använt följande delfrågor:

- Stödjer Svenska Spels verksamheter riksdagens mål på ett effektivt sätt?
- Är organisation och tillstånds- och tillsynsverksamheterna effektiva medel för att uppnå riksdagens mål?
- Stödjer tillståndsvillkoren riksdagens mål på spelmarknaden?
- Hanteras ansvaret för att forska, motverka och behandla spelberoende på ett effektivt sätt?
- Finns det risk för att svensk spelpolitik inte är i linje med Sveriges åtagande gentemot EU?

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Riksdagens spelpolitiska och folkhälsopolitiska mål

Granskningen utgår från riksdagens mål. Riksdagens mål för spelpolitiken är en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen värnas och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel ska vara förbehållet det allmänna eller allmännyttigt ändamål, det vill säga staten, föreningslivet och hästsporten. Inriktningen bör vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagligt spel beaktas.¹

Riksdagen har beslutat om elva folkhälsopolitiska mål. I ett av dessa ingår ett mål för spelfrågor inom folkhälsoområdet som syftar till att minska skadeverkningar av överdrivet spelande.² Detta mål utgör också utgångspunkten för granskningen.

Budgetlagen och förvaltningslagen

Granskningen utgår både från den gamla lagen (1996:1059) om statsbudgeten och den nya budgetlagen (2011:203) i vilka det finns bestämmelser om att i statens verksamhet ska effektivitet och god hushållning iakttas.³ I linje med detta utgår Riksrevisionen från att statens resurser ska utnyttjas effektivt för att nå riksdagens mål om spelpolitik och folkhälsa.

¹ Prop. 2002/03:93, Bet. 2002/03:KrU8, rskr 2002/03:212.

² Prop. 2002/03:35, Bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145.

³ 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Det handlar bland annat om att "hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning samt på genomförandet av statens verksamhet. I förarbete till budgetlagen definieras effektivitet. "Med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser." Prop. 1995/96:220 avsnitt 5.1. Fr.o.m. 1 april 2011 gäller budgetlagen (2011:203). Bestämmelser om att i statens verksamhet ska effektivitet och god hushållning iakttas finns i 1 kap 3 §.

I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om hur dels förvaltningsmyndigheterna ska handlägga ärenden, dels domstolarna ska handlägga förvaltningsärenden. I granskningen utgår Riksrevisionen från att handläggningen av tillståndsärenden inom spelregleringen ska genomsyras av insyn, motivering och möjlighet att överklaga beslut.

EU-rätten

Gemenskapsrätten har ingen särskild reglering för spel och lotterier. Det innebär att de nationella medlemsstaterna har stor frihet att utforma sina nationella regleringar på spelområdet. All form av statlig reglering av nationella spelmarknader i form av system med tillstånd eller exklusiva rättigheter innebär dock inskränkningar i den fria rörligheten för speltjänster på EU:s inre marknad. EU-rätten ställer däremot generella krav på regleringar, bland annat att de måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande samhällsintresse, säkerställa förverkligandet av målen samt att inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Riksrevisionens bedömning är att EU-domstolen därigenom har ställt långtgående krav på att den politik som förs är sammanhängande och systematisk mot bakgrund av det syfte som ska uppnås.^{4, 5}

1.3.1 *Verksamhetsområden som behöver fungera effektivt för att nå riksdagens mål*

Riksdagens målsättningar innebär att regeringen ska skapa förutsättningar för att målen ska kunna uppnås. Riksrevisionen har identifierat ett antal verksamhetsområden av stor betydelse för att riksdagens mål ska kunna uppnås. Dessa omfattar en väl fungerande tillståndsgivning, tillsyn, effektiva spelansvarsåtgärder, ändamålsenlig kanalisering av spel samt en marknadsföring som inte går längre än nödvändigt inom ramen för målen för svensk spelpolitik.

Utfärdande av speltillstånd har en central roll som ett verktyg för att nå de spelpolitiska målsättningarna. Riksrevisionen utgår från att tillståndsgivningen ska genomsyras av insyn, motivering och möjlighet att överklaga beslut. Det innebär att den ska vara transparent, tydlig och förutsägbar. Den ska även ge lika stort handlingsutrymme i koncessioner och enskilda tillstånd i den mån konkurrens finns på samma marknad och inga skäl finns för särbehandling.

⁴ Se elektronisk bilaga 5.

⁵ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, Licens- och koncessionssystem måste även överensstämma med EU:s allmänna förvaltningsrättsliga principer. För att ett system med föregående myndighetstillstånd ska kunna anses berättigat måste det grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand så att det inte utövas på ett godtyckligt sätt. Den som berörs av en inskränkning som grundas på ett sådant undantag måste dessutom ha möjlighet att förfoga över ett effektivt rättsmedel.

Vidare förutsätter riksdagens mål en effektiv tillsyn. Riksrevisionen utgår därför från att tillsynsmyndigheten ska ha befogenheter att vidta effektiva åtgärder som motverkar illegal Sverigebaserad spelverksamhet och oreglerad nätbaserad spelverksamhet.

I syfte att kunna nå riksdagens mål behövs de rätta förutsättningarna för myndigheter och spelbolag att vidta förebyggande spelansvarsåtgärder som ger dokumenterade resultat. Vidare utgår Riksrevisionen från att effektiva villkor om spelansvarsåtgärder i spelmiljö ska vara villkor som är anpassade till spelens farlighetsgrad och tydliggör för aktörer inom vilka ramar spelansvarsåtgärder ska ske. Det handlar även om ett statligt åtagande för behandling av spelberoende som är tydligt avgränsat från andra huvudmän (kommuner och landsting) och där staten har klartgjort huruvida behandlingsansvaret ligger hos huvudmännen.

Kanalisering av spel från illegala och oreglerade aktörer till de statskontrollerade bolagen är ett av huvudmotiven till statens bolagsinnehav i AB Svenska Spel. En effektiv kanalisering innebär enligt Riksrevisionen att marknadsföring, produktutformning och använda försäljningskanaler med mera inte leder till ett ökat antal personer som är spelberoende. Ett effektivt genomförande av spelansvar omfattar att åtgärderna är evidensbaserade och används av ett stort antal av Svenska Spels kunder.

Slutligen utgår Riksrevisionen från att den legala marknadens marknadsföring ska vara anpassad till spelens farlighetsgrad. Vidare ska marknadsföringen vara restriktiv och måttfull för att uppnå spelpolitikens syfte.⁶ Detta förutsätter väl fungerande ramar som klargör inom vilka kriterier marknadsföringen får ske, och som därmed möjliggör en effektiv tillsyn.

1.4 Metod och avgränsningar

Den svenska spelmarknaden påverkas av många faktorer kopplade till den svenska spelpolitiken men även av yttre omvärldsfaktorer. Riksrevisionens hypotes utgår från att centrala verksamheter såsom tillståndsgivning, tillsyn, spelansvarsåtgärder, kanalisering av spel samt marknadsföring har betydelse för förutsättningarna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt nå riksdagens mål.

⁶ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, Se t.ex. dom av den 8 september i målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl., ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 103. Den reklam som innehavaren av ett statligt monopol eventuellt gör för sitt utbud måste dock vara måttfull och inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att styra konsumenterna till tillåtna spel. Reklamen får i synnerhet inte uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklam budskap där stora spelvinster förespeglas.

Granskningen har varit inriktad mot i första hand regeringen och Svenska Spel, som båda är granskningsorganisationer och de aktörer granskningen i första hand behandlar. I granskningen ingår inte Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut som granskningsorganisationer. Däremot har de båda myndigheternas förutsättningar att effektivt bedriva tillståndsgivning och tillsyn samt förebyggande arbete och forskning bedömts med hjälp av bland annat intern rättsexpertis på basis av uppgifter från dessa myndigheter.

I granskningen har genomförts dokumentstudier av bland annat lagar och förarbeten, riksdagens och regeringens beslut, Svenska Spels årsredovisningar och särskilda redovisningar om det sociala ansvaret med mera. Vidare har Riksrevisionen tagit del av kunskapsunderlag och utvärderingar om förebyggande åtgärder och spelberoende. Även underlag om utvecklingen på den svenska men även den internationella spelmarknaden har studerats. Riksrevisionen har också studerat forskningsrapporter om effekter av marknadsföring. Vidare har Riksrevisionen genomfört jämförande studier av villkor i tillstånden för fem rikstäckande aktörer på den svenska reglerade spelmarknaden. Dessa aktörer är Svenska Spel, ATG, PostkodFöreningen/Novamedia (PostkodLotteriet), Folkspel (Bingolotto) och A-lotterierna (Kombilotteriet).

Vidare har Riksrevisionen genomfört intervjuer med berörda aktörer på den svenska spelmarknaden. Riksrevisionen har intervjuat företrädare för finans- och socialdepartementet, Svenska Spels ledning och styrelseordförande, Lotteriinspektionen, Statens folkhälsoinstitut, Socialstyrelsen, Spelberoendes Riksförbund och Skatteverket. Riksrevisionen har också tagit del av underlag från Konsumentverket. Riksrevisionen har vidare intervjuat bland annat representanter för övriga aktörer på den reglerade marknaden såsom ATG, PostkodFöreningen/Novamedia (PostkodLotteriet), Folkspel (Bingolotto) och A-lotterierna (Kombilotteriet) och företrädare för nätbaserade spelbolag såsom Unibet, Betsson och Ladbrokes. Riksrevisionen har även intervjuat Svenska Spels anlitade konsultbolag i spelansvarsfrågor, bolaget Spelinstitutet.

Vidare har Riksrevisionen jämfört spelmarknaden med alkoholmarknaden och spelmarknaden med andra länders spelmarknader. Riksrevisionen har intervjuat Systembolaget om villkor på alkoholmarknaden och till viss del studerat förhållanden i Danmark, bland annat arbetsprocessen och regel- och tillsynsutformning inom spelområdet. För att klargöra förhållandena i Danmark har Riksrevisionen också intervjuat danska företrädare för Skatteministeriet och tillsynsmyndigheten Spillemyndigheden.

I syfte att genomföra fördjupade studier av Svenska Spels och dotterbolaget PlayScans genomförande av sitt uppdrag har Riksrevisionen intervjuat befattningshavare på olika nivåer på Svenska Spels kontor i både Visby, Sundbyberg och Göteborg.

Riksrevisionen har vidare låtit göra en rättsanalys av hur den svenska spelregleringen förhåller sig till EU-rätten med hjälp av EU-expert. Vidare har en second opinion av rättsanalysen genomförts.⁷ Se elektronisk bilaga 6 EU-rätten och svensk spelreglering, www.riksrevisionen.se.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp inom effektivitetsrevisionen bestående av Monica Rupprecht Hjort (projektledare) och Johan Ågren. I projektgruppen har också deltagit Kerstin Jönsson från årlig revision med bland annat vissa studier samt olika bidrag med inriktning mot bolagsstyrning och bolagsjuridik. Vidare har Anna-Karin Waldton lämnat bidrag i juridiska förvaltningsfrågor och bedömning av olika rättsfall.

1.5 Disposition av rapporten

Rapportens disposition utgår från syftet. Genomgången av den empiri som ligger till grund för Riksrevisionens granskning, av huruvida regeringen skapat förutsättningar för att riksdagens mål ska kunna uppnås på ett effektivt sätt, görs i kapitel 2-8. Dessa kapitel inleds med en kort presentation av Riksrevisionens bedömningsgrunder. I kapitel 9 redogörs för slutsatser och rekommendationer.

I kapitlet 2 redogörs för marknadens storlek, spelmönster och spelproblem, spelregleringen och de reglerade och oreglerade marknadsaktörer som är verksamma på marknaden. Kapitel 3 behandlar riksdagens mål för spelpolitiken och regeringens genomförande. Kapitel 4 handlar om tillståndsgivningen och tillsynen. I kapitel 5 redogörs för tillståndsvillkor för spelansvar och marknadsföring och hur de stödjer spelpolitikens mål. I kapitel 6 redovisas hur Svenska Spels verksamheter styrs och genomförs. I kapitel 7 behandlas forskning och förebyggande åtgärder mot spelberoende, behandling av spelberoende samt regeringens återrapportering till riksdagen. Kapitel 8 behandlar hur den svenska spelregleringen förhåller sig till EU-rätten.

⁷ Uppdraget har genomförts av juris doktor i europeisk integrationsrätt Jörgen Hettne, tillika ställföreträdande direktör och forskare vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt docent vid Lunds universitet. Vidare har en second opinion på Hettnes analys lämnats av Wiweca Warnling-Nerep, juris doktor och professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet tillsammans med Hedvig Bernitz, juris doktor i Europarätt och universitetslektor i statsrätt och EU-rätt vid Stockholms universitet. Rättsanalysen har legat till grund för elektronisk bilaga 6.

I elektronisk bilaga 1 redogörs för bakgrunden till spelpolitiken och Svenska Spels bildande. Elektronisk bilaga 2 redogör för andra spelmarknader i Norden och utvecklingen inom EU samt lagreglerade krav på spelansvar och marknadsföring i Danmark. Elektronisk bilaga 3 redovisar marknadsföringsbestämmelserna på alkoholmarknaden. I elektronisk bilaga 4 presenteras utländska spelbolags syn på förutsättningar att verka på nationella marknader. Elektronisk bilaga 5 redovisar förutsättningarna för att beivra och lagföra illegal och oreglerad spelverksamhet. Elektronisk bilaga 6 behandlar den svenska spelregleringen i förhållande till EU-rätten. I elektronisk bilaga 7 redogörs för regeringens styrning av Svenska Spel. Elektronisk bilaga 8 redogör för Svenska Spels spelansvarsåtgärder för olika spelformer. I elektronisk bilaga 9 finns Jörgen Hettnes rättsanalys av den svenska spelregleringen och EU-rätten.

2 Svensk spelmarknad växer och står endast delvis under statlig kontroll

Detta kapitel syftar till att ge en bild av spelmarknaden som inkluderar spelkundens perspektiv och utgör underlag för iakttagelser om spelmönster och spelproblem.

2.1 Spelmarknaden utifrån spelkundens perspektiv

Den svenska marknaden tillåter endast ett begränsat antal aktörer som har fått tillstånd att anordna spel och lotterier. I praktiken möts emellertid den svenska kunden av ett spelutbud som skiljer sig från det utbud som erbjuds av de legala aktörerna. Den kommersiella utvecklingen av spelmarknaden i Europa och världen i övrigt har genomgått en stor förändring under senare tid. Marknadsutvecklingen hänger nära samman med den tekniska utvecklingen, framför allt utvecklingen av Internet och dess integration med mobil telefoni. Vidare har satellitsänd television som inte omfattas av svenska regler och annonser i svenska tidningar möjliggjort att utländska spelbolag fritt kan marknadsföra sina spel till svenska invånare utan att det för spelarna framgår att bolagen inte har speltillstånd på den svenska marknaden.

Över Internet erbjuder utländska spelbolag utan svenskt tillstånd sina spelprodukter till svenska invånare, exempelvis erbjuds olika former av onlinekasinospel. De vanligaste oreglerade spelformerna är nätpoker och sportspel via Internet som också erbjuds av Svenska Spel på den legala marknaden.⁸ De produkter som erbjuds av de utländska spelbolagen har en högre vinståterbetalning till spelarna och är delvis mer riskfyllda än de produkter som erbjuds av de svenska legala aktörerna.

Parallellt finns en illegal Sverigebaserad spelverksamhet, främst i form av illegalt utplacerade spelautomater och illegala pokerklubbar. Verksamheten med illegala Sverigebaserade spelautomater har under senare år också utvidgats genom att många spelautomater idag är uppkopplade till servrar i utlandet. Illegala spel förknippas traditionellt med organiserad brottslighet. Spel kan också leda till beroende och missbruk ungefär på samma sätt som

⁸ Statens folkhälsoinstitut: *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie.*

alkohol, narkotika och prostitution och det är ett förhållande som utnyttjas av organiserad brottslighet.⁹ Eftersom de illegala spelen ofta finns på marknaden år efter år är det för kunden oklart om de är legala eller inte.

Sammantaget innebär detta att en ökad andel av totalmarknaden står utanför riksdagens, regeringens och myndigheternas kontroll.

Utbudet av speltjänster har således ökat liksom volymen spelande. Marknadsutvecklingen sätter också press på de svenska legala aktörerna och tvingar dem att vara konkurrenskraftiga genom att utveckla attraktiva produkter, använda lättillgängliga försäljningskanaler såsom Internet och mobilen och marknadsföra sina produkter på ett kraftfullt sätt. Konkurrensen sker främst mellan svenska legala och nätbaserade oreglerade aktörer och mellan svenska legala aktörer sinsemellan.

Dagens marknad erbjuder därmed en mängd spelmöjligheter på Internet, hos ombud och på travbanor. Det är i många fall inte någon uppenbar skillnad mellan de spel som erbjuds av inhemska eller utländska spelaktörer. Den skillnad i produktutförande och vinståterbetalning som finns uppfattas som ett resultat av befintlig konkurrens mellan ett antal aktörer på marknaden. Många spelbolag erbjuder vid sidan om spelen, information och olika hjälpmedel för att spelaren ska kunna kartlägga sitt spelmönster och begränsa sitt spelande. Åtgärderna är dock ofta frivilliga för spelaren vilket innebär att åtgärder för att motverka för mycket spelande riskerar att i liten grad utnyttjas. Att överskottet hos legala aktörer går till allmännyttiga ändamål uppfattas positivt av svenska spelare. Det är dock oklart om denna positiva syn påverkar valet mellan spelalternativ från svenska legala aktörer och spelalternativ från utländska spelbolag utan svenskt tillstånd men med högre vinståterbetalning.

2.1.1 *Spelmönster – överdrivet spelande förekommer i alla befolkningsgrupper och ålderskategorier*

Statens folkhälsoinstituts forskningsprojekt Swelogs är en befolkningsstudie som behandlar hur förekomsten av spelproblem kan mätas, hur samvariationen mellan spel och spelberoende kan undersökas och hur resultat och mätningar från andra länder kan jämföras med den tidigare svenska befolkningsstudien om spel och spelberoende från 1997/98.¹⁰

⁹ Brottsförebyggande rådet och Sveriges kommuner och landsting 2010: *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder*.

¹⁰ Statens folkhälsoinstitut: *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie*.

Av Swelogs studie för år 2008/09 framgår bland annat att cirka 70 procent av befolkningen mellan 16–84 års ålder har spelat under det senaste året. När den första spelundersökningen gjordes 1997/98¹¹ uppgick motsvarande siffra (för 15–74 år) till cirka 88 procent av befolkningen.¹² Jämförelsen bygger dock som synes på två åldersgrupper som i viss utsträckning skiljer sig.

Andelen av befolkningen som har spelproblem är lika stor 2008/09 som den var 1997/98. Befolkningsstudien 2008/09 visar att cirka 5 procent av befolkningen har viss risk för spelproblem, cirka 2 procent moderat risk och cirka 0,3 procent (det vill säga cirka 24 000 personer) har spelproblem. Sammantaget har cirka två procent av befolkningen spelproblem.¹³

Statens folkhälsoinstitut har i sitt kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010 gjort en genomgång av de undersökningar som gjorts angående utvecklingen av överdrivet spelande.¹⁴ Institutet konstaterar att sammantaget förekommer ett överdrivet spelande i alla befolkningsgrupper och i alla spelformer. Spelproblem bland minderåriga har minskat under det senaste decenniet, även om både pojkar och flickor spelar oavsett åldersgrupp. För unga vuxna är bilden en annan. Andelen män med spelproblem i åldern 18–24 år har ökat från cirka 5 till 9 procent under perioden. För närvarande har närmare var tionde person i denna kategori problem med spel om pengar. Det finns vidare resultat som visar att illegalt spelande har betydelse för spelproblem bland unga män.¹⁵ Även bland äldre kvinnor har det skett en ökning av spelproblemen, även om spelproblemen är lägre hos kvinnor än hos män. Slutligen finns det en större andel personer med spelproblem bland dem som bland annat spelar ofta och för mycket pengar. Dessutom är personer med spelproblem vanligare i storstadsregionerna.¹⁶

¹¹ SWEGS, Swedish Gambling Study.

¹² Statens folkhälsoinstitut: *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie; PM angående spel och spelproblem*, FHI 2011-09-23.

¹³ Statens folkhälsoinstitut: *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie; Sammanslagning av kategorierna spelproblem och moderat risk för spelproblem enligt Problem gambling severity index*.

¹⁴ Förutom SWELOGS undersökning handlar det bland annat om Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) årliga drogvaneyundersökningar bland elever i årskurs 9. Sedan 2000 ingår i dessa undersökningar även frågor om spel.

¹⁵ Statens folkhälsoinstitut: *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie*.

¹⁶ Statens folkhälsoinstitut: *Målområde 11 – Spel Kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010*.

2.2 Den tillståndsbaserade nationella marknaden

2.2.1 Den rättsliga ramen

Den rättsliga ramen för svensk spelreglering utgörs av lotterilagen (1994:1000), kasinolagen (1999:355) och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Lotterilagen är en förbudslagstiftning som bygger på principen att alla lotterier kräver tillstånd och att alla tillstånd står under offentlig kontroll.

I förarbeten anges att lagens syften är att förhindra kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, skydda konsumenterna och att styra överskottet till allmännyttiga ändamål.¹⁷ Lotterilagen preciserar inte några särskilda villkor som berör de sociala hänsynen.¹⁸

Lotterilagen utgår från att ett fåtal aktörer ska verka på spelmarknaden. Enligt lotterilagen är det endast staten, hästsporten och folkrörelserna som kan få lotteritillstånd. En konsekvens av lagens formulering om att överskottet ska gå till allmännyttiga ändamål är att näringslivet i princip är utestängt från lotterimarknaden. Endast i den del som gäller restaurangkasinon tillåts näringslivet bedriva lotterier.

Att anordna lotteri utan tillstånd i Sverige är kriminaliserat. Även främjande av ett anordnat lotteri som erbjuds från utlandet är förbjudet (38 § och 54 § andra stycket lotterilagen). Straffbestämmelser finns även i brottsbalken (dobblers och grovt doblers, 16 kap. 14 och 14 a §§ BrB).

Tillståndsmyndigheter enligt lotterilagen är regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna. Central tillsynsmyndighet över lotterilagen är Lotteriinspektionen.

2.2.2 De reglerade aktörerna på svensk spelmarknad

Staten äger Svenska Spel, hästsporten äger ATG och folkrörelserna driver sina egna lotterier.

Svenska Spel är ett helägt statligt bolag som har verksamhetstillstånd (koncession) från regeringen. Bolaget har av regeringen tilldelats ensamrätt för värdeautomatspelet Vegas, kasinon (enligt kasinolagen), vadhållning på sportspel i mer än en kommun samt spel av Internetpoker. Svenska Spel bedriver även fysiska lotterier och nummerspel. Sportspel, nummerspel och

¹⁷ Proposition 1993/94:182.

¹⁸ En precisering av begreppet allmännyttigt ändamål anges inte i förarbetena, men begreppet kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det innebär att bedömningen av vad som är värt att stödja kan ändras från tid till annan. Det kan vara fråga om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, kulturella, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål (Proposition 1993/94:182).

lotterier går även att spela på Internet och i mobilen. Bolagets verksamhet regleras framförallt i fyra tillstånd (koncessioner) som regeringen beviljat, i lotterilagen, bolagsordningen och bolagets ägaranvisningar.

*Aktiebolaget Trav & Galopp (ATG)*¹⁹ ägs till 90 procent av Svensk Travsport och 10 procent av Svensk Galopp men är samtidigt statligt kontrollerat genom styrelsens sammansättning. ATG har ensamrätt för vadhållning på hästar, både fysiskt, på Internet och i mobilen. Bolagets rättigheter regleras i lotterilagen, av ett avtal mellan staten och hästsporten och av ett regeringstillstånd (koncession) för spelet på hästar.²⁰

Folkrörelserna är ideella föreningar som fått tillstånd att bedriva spel för allmännyttiga ändamål. Folkrörelserna bedriver främst bingo och lotterier – både fysiskt, på Internet och i mobilen²¹. Det finns ingen ensamrätt för folkrörelserna i lotterilagen utan det anges endast att ändamålet ska vara allmännyttigt. När det gäller folkrörelsernas operativa verksamhet köps denna ofta in från ett kommersiellt servicebolag. Det anses svårt för en ideell förening att driva en kommersiell verksamhet. Föreningen har inte den kompetensen som behövs för att vara affärsmässig och konkurrenskraftig.²²

Privata kommersiella intressen är endast tillåtna i vissa fall på den svenska spelmarknaden. Det mest viktiga undantaget är spel med kort, tärning och roulett som arrangeras på hotell och restauranger som har ett serverings- och alkoholtillstånd, så kallade restaurangkasinon.

¹⁹ Travbanorna är ideella ekonomiska föreningar, "travsällskap" och dessa är organiserade som medlemmar i Svensk Travsport respektive Svensk Galopp. Staten tillsätter mer än hälften av styrelsemedlemmarna i ATG, bland dessa styrelsens ordförande. Spelet på hästar är ett totalisatorspel, vilket innebär att en viss del av omsättningen av spelet är garanterat hästsporten. ATG var först av de reglerade aktörerna att lansera Internetspel. ATG:s överskott 2010 fördelades mellan staten via bolagets erlagda skatt (1,4 miljarder kronor) och trav- och galoppporten (1,7 miljarder kronor).

²⁰ Lotteriinspektionens synpunkter vid faktagranskning 2012-04-05, ATG arrangerar förutom egna spel också visst internationellt samarbete. ATG erbjuder spel för svenska spelare i gemensam pool med Norge, Finland, Danmark och Frankrike. I koncessionen för 2012 finns dessutom tillstånd att erbjuda spel till Australien, Italien, Sydafrika och Storbritannien. Till dessa spel får dock inte spel erbjudas förrän Lotteriinspektionen fastställt villkor. Förutom dessa spel i gemensam pool erbjuder ATG svenskar att spela i egen pool med utländska tävlingar som underlag. Detta gäller till exempel vid Grand National i Storbritannien.

²¹ Jmf 15 § och 22 § lotterilagen (1994:1000).

²² Telefonsamtal med Lotteriinspektionen 2011-05-18, Möte med PostkodFöreningen/Novamedia 2011-08-31, A-lotteriet 2011-09-02, Folkspel 2011-10-24. Några av de större rikslotterierna är Svenska PostkodLotteriet/Svenska PostkodFöreningen (lotteritillståndet innehas av Svenska PostkodFöreningen som betalar en licensavgift till operatörsbolaget Novamedia Svenska PostkodLotteriet AB för produktkonceptet), Bingolotto med operatörsbolaget Folkspel (ägt av Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Spel- och Lotterifrågor), Miljonlotteriet (ägt av IOGT-NTORörelsen) och Kombilotteriet med operatörsbolaget A-lotterierna (ägt av Socialdemokraterna, dess ungdomsförbund och Bommersvik AB).

2.2.3 Marknadsandelarnas utveckling

Spelmarknaden uppskattades av Lotteriinspektionen omsätta drygt 42 miljarder kronor år 2011 *före* vinstutdelning till spelarna. Av denna *bruttoomsättning* uppgick onlinespel till cirka 7,5 miljarder kronor hos de inhemska reglerade spelaktörerna. Betraktas omsättningen *efter* vinstutdelningen till spelarna uppgick *nettoomsättningen* till cirka 17,3 miljarder kronor år 2011.²³ Inkluderas också de utlandsbaserade internetaktörernas omsättning var *den totala nettoomsättningen* år 2011 cirka 19,5 miljarder kronor *efter* vinstutdelning till spelarna.²⁴ Den svenska reglerade spelmarknaden har ökat i nettoomsättning med cirka fem procent i fasta priser mellan åren 2003 och 2011, det vill säga en volymutveckling på cirka fem procent.²⁵

År 2003 började de nätbaserade spelbolagen på allvar inträda på den svenska marknaden. Inkluderas de nätbaserade bolagens uppskattade nettoomsättning, har den totala volymutvecklingen för både reglerade och oreglerade aktörer mellan åren 2003 och 2011 ökat med cirka 16 procent. De utländska bolagen har de senaste åren haft en utplanande kurva för att år 2011 åter igen öka och de hade detta år en marknadsandel på ungefär 11 procent.²⁶

Marknaden kännetecknas idag av att konkurrensen ökar inte bara från utländska oreglerade nätbaserade spelbolag utan också mellan olika aktörer på den legala svenska marknaden.

Svenska Spel har mellan åren 2003 till 2011 minskat sin marknadsandel från cirka 57 till 50 procent av den totala nettoomsättningen inklusive uppskattningen av de nätbaserade spelbolagens omsättning. Under denna dryga tioårs period har ATG minskat sin marknadsandel med knappt en procentenhet till drygt 20 procent medan folkrörelsen har ökat från cirka 16 till 18 procent. Under de senaste åren har både ATG och PostkodFöreningen (PostkodLotteriet) stärkt sin ställning och särskilt PostkodFöreningen har utmärkt sig med en kraftigt ökande marknadsandel. Vidare har restaurangkasinon en minskande omsättningstrend och har i flera år haft cirka en procents marknadsandel.²⁷

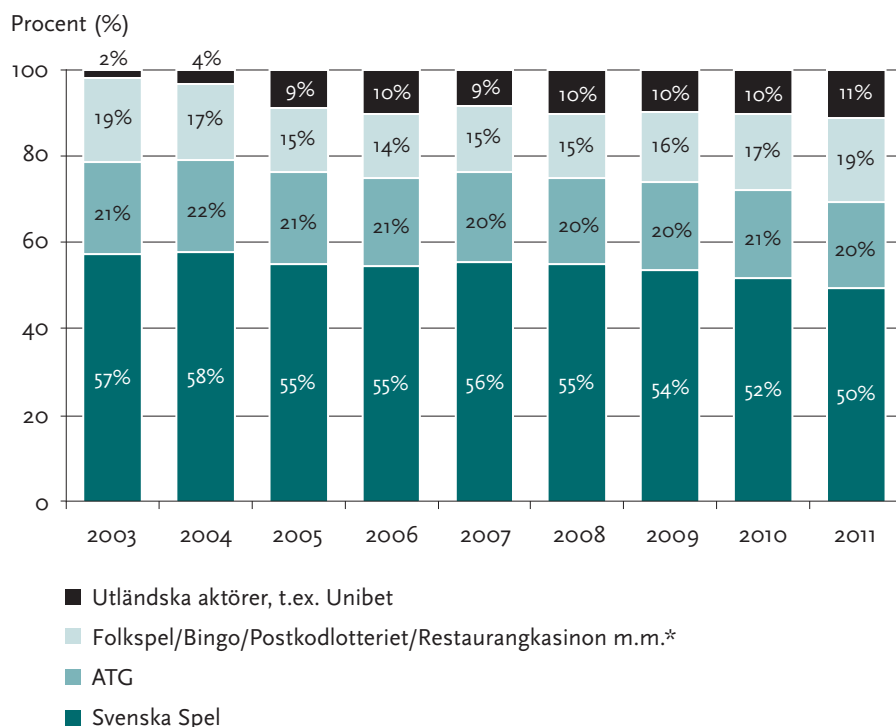
²³ Statistik från Lotteriinspektionen 2012-02-21, 2012-03-06.

²⁴ Uppskattning från Svenska Spel 2012-03-19.

²⁵ Statistiktabeller från Lotteriinspektionen 2012-03-06, Statistiska Centralbyrån: Konsumentprisindex (1980=100), fastställda tal, utgör underlag vid beräkning av spelmarknadens omsättningsökning i fasta priser.

²⁶ Uppskattning från Svenska Spel 2012-03-19.

²⁷ Statistiktabeller från Lotteriinspektionen 2012-03-06.

Figur 2.1 Marknadsandelar i procent för åren 2003–2011²⁸

2.2.4 Villkor för beskattning samt överskott till det allmänna eller till allmännyttiga ändamål

Villkoren för beskattning skiljer sig åt mellan de reglerade aktörerna på den svenska marknaden. Svenska Spel och ATG är undantagna från beskattning för spelverksamhet enligt inkomstskattelagen (1999:1229).^{29, 30} Det innebär att hela Svenska Spels överskott på cirka 4-5 miljarder kronor per år levereras till staten under inkomsttitel 1482. Enligt budgetpropositionen 2010/11:1 anvisas vidare under anslag 13:1 ett stöd till idrotten på cirka 1,7 miljarder kronor för 2011 och fram till och med 2014.³¹

²⁸ Källa: Svenska Spel 2012-03-19, restaurangkasinons marknadsandel inkluderas i folkrörelsernas andel.

²⁹ 7 kap 17 § inkomstskattelagen (1999:1229).

³⁰ Skatteverkets ställningstaganden 2005-01-31, *Pokerspel som anordnas för allmänheten – lotteri eller inkomstbringande verksamhet?* Av 1 a § lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

³¹ Av alla reglerade aktörer på den svenska marknaden är det endast ATG som betalar lotteriskatt enligt lotteriskattelagen. Lotteriskatten utgår för närvarande till 35 procent, beräknad på bruttoomsättningen minus utbetalda vinster till spelare, det vill säga nettoomsättningen. Rikslotterierna är allmännyttiga ideella föreningar och har fått undantag från skattskyldighet i inkomstskattelagen. Vissa krav ställs avseende ändamål, verksamhet och fullföljande samt krav på öppenhet. Enligt spelskattelagen ska spelskatt betalas för sådana roulettspel, inklusive kortspel och tärningsspel, som kräver tillstånd enligt lotterilagen. De enda som kan få sådant tillstånd är restaurangkasinospelen. Skatteverkets ställningstaganden 2005-01-31, *Pokerspel som anordnas för allmänheten – lotteri eller inkomstbringande verksamhet?*, 1 § lag (1991:1482) om lotteriskatt, 7 kap 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), 1 § lagen (1972:820) om skatt på spel.

Överskottet från spelverksamheten som fördelas till det allmänna eller till allmännyttiga ändamål varierar mellan åren och aktörerna på den svenska legala spelmarknaden. För åren 2009 och 2010 anger undersökta aktörer nedanstående uppgifter till Riksrevisionen. Uppgifterna avser procentuell andel av bruttoomsättningen utom för vissa delar av Svenska Spel.

Tabell 2.1 Överskott från spelverksamhet, procentuell andel av bruttoomsättningen åren 2009 och 2010 för fem legala aktörer³²

Spelaktörer	2009	2010
	%	%
Svenska Spel	22	22
ATG	12	13
PostkodLotteriet	22	29
Bingolotto	16	15 (avser 6 månader)
Kombilotteriet	19	18

Lotterilagen kräver att det vid tillståndsgivningen kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet. Regeringen uppställer i sin tillståndsgivning inte några procentuella krav på Svenska Spel och ATG vad gäller skälig avkastning. Vid Lotteriinspektionens tillståndsgivning använder sig inspektionen av ett riktmärke på avkastningen om cirka 20 procent av beräknad bruttoomsättning. Vilken avkastning som i det enskilda fallet får anses skälig beror av övriga omständigheter i ansökan.³³

Riksrevisionen värderar i detta sammanhang inte övriga omständigheter i föreningarnas ansökan men kan konstatera att utifrån de erhållna uppgifterna som Riksrevisionen fått från respektive förening synes två av de undersökta ideella föreningarna inte ha nått upp till riktmärket om cirka 20 procents avkastning under åren 2009 och 2010.

³² Uppgifter till Riksrevisionen om bruttoomsättning, kostnader, utdelning till allmännyttiga ändamål m.m. från Svenska Spel, ATG, Postkodlotteriet, Folkspel och A-lotterierna. Uppgifterna för Svenska Spel omfattar endast nettoomsättningen för Casino Cosmopol och Internetpoker. Det innebär att den procentuella andelen av bruttoomsättningen som återbetalas till staten från Svenska Spel kan antas vara lägre än denna angivna.

³³ Lotteriinspektionens synpunkter vid faktagranskningen 2012-04-05.

2.3 Aktörer utanför den tillståndsbaserade marknaden

2.3.1 *Illegal Sverigebaserad spelverksamhet*

På ett internationellt plan förknippas spel med organiserad brottslighet genom att kriminella syndikat kontrollerar spelklubbar och kasinon. Även i Sverige sammankopplas organiserad brottslighet med spelklubbar och kasinon. På senare tid har det blivit vanligt med illegala spelautomater som många gånger finns synliga på restauranger och andra liknande ställen än att de är dolda i spelklubbar. Vinstsummorna är höga och kan uppgå till tio tusen kronor för att locka spelare. Även pokermaskiner förekommer.³⁴ Under senare tid har den illegala marknaden utvidgats genom utplacering av surfterminaler eller spelmaskiner som är uppkopplade mot Internet. Dessa återfinns i kiosker, jourbutiker, restauranger med mera.

I budgetpropositionen 2011/12:1 konstaterar regeringen att problemen med illegala spelautomater kvarstår. Lotteriinspektionen har under 2010 utökat antalet kontroller avseende misstänkt illegalt spel jämfört med föregående år. Efter det att en anordnare greps år 2007 och sedermera dömdes i Hovrätten för Västra Sverige för bland annat grovt dobbleri kunde en minskning iakttas. Omfattningen av illegala spelautomater har dock återigen ökat kraftigt. Som en följd av att den löpande tillsynen inom detta område har intensifierats under 2010 har antalet polisanmälningar ökat något jämfört med föregående år.

Under 2010 har ökat fokus i tillsynen lagts på frågor om åldersgränser och spelansvar samt på åtgärder för att motverka olagligt spel. Under 2010 har cirka 41 procent av den tillgängliga tiden hos Lotteriinspektionen ägnats åt kontroll och tillsyn av den legala spelmarknaden, cirka 14 procent åt kontroll av den illegala spelmarknaden, cirka 28 procent åt tillstånd och normgivning samt cirka 17 procent åt information.³⁵

Den illegala inhemska spelverksamheten uppskattas av Lotteriinspektionen uppgå till minst 2–5 miljarder kronor per år.³⁶

³⁴ Brottsförebyggande rådet och Sveriges kommuner och landsting 2010: *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder*.

³⁵ Prop. 2011/12:1, s. 199-200.

³⁶ Lotteriinspektionen, *Ang. förfrågan från Riksrevisionen 2011-11-03*.

2.3.2 *Nätbaserad oreglerad spelverksamhet i Sverige*

Sedan slutet av 1990-talet har utländska spelbolag erbjudit svenska invånare sina speltjänster på Internet och gjort reklam för tjänsterna via satellitsändningar på TV och i svensk dagspress. Bolagen har inte haft tillstånd att bedriva verksamhet på den svenska marknaden och verksamheten har därför bedrivits utan en statlig möjlighet att uppställa krav på verksamheten och att utöva tillsyn och kontroll.

Riksrevisionen har inte granskat utländska spelbolag och deras åtaganden enligt de licenser som dessa har exempelvis på Malta eller i Storbritannien. Riksrevisionen kan dock konstatera att de har medlemskap i eller låter olika internationella organisationer granska verksamheten utifrån olika syften.

Tre bolag som är aktiva på den svenska marknaden är Unibet Group plc, Betsson Malta Ltd och Ladbroke's plc. Unibet och Betsson har huvudkontor på Malta och står under kontroll av den maltesiska tillsynsmyndigheten Lotteries and Gaming Authority (LGA). Ladbroke's har huvudkontor i Storbritannien och övervakas av den brittiska tillsynsmyndigheten Gambling Commission. Därutöver står spelbolagen under tillsyn av respektive tillsynsmyndighet på de marknader där bolagen innehar nationella licenser.

Unibet och Betsson är två av de största börsnoterade onlinespelbolagen på den europeiska marknaden.^{37, 38} Ladbroke's bildades år 1886 i Storbritannien och är ett av världens största spelbolag.³⁹ Den nettoomsättning på den svenska marknaden som kommer från utländska nätbaserade spelbolag uppskattas av Svenska Spel uppgå till drygt 2 miljarder kronor under 2011.⁴⁰

³⁷ Unibet har spellicens förutom på Malta också i Italien, Frankrike, Danmark, Belgien och Australien. Bolaget grundades 1997 och är noterat på NASDAQ OMX Nordiska Börs i Stockholm. Unibet är medlem av European Gaming and Betting Association (EGBA), Remote Gambling Association i Storbritannien (RGA), European Sports Security Association (ESSA) i Bryssel samt är granskad och certifierat av eCOGRA vad gäller ansvarsfullt och rättvist spelande. Unibet har även samarbete med G4, The Global Gambling Guidance Group, Gambling Therapy och Gordon House Association vad gäller rådgivning till kunder i behov av stöd och support och utbildning av samtliga anställda inom spelansvar. I Danmark samarbetar Unibet med Center for Ludomani och i Nederländerna med AGOG, pm från Unibet Group plc, 2011-10-13, Unibets synpunkter på faktagranskning 2012-04-10.

³⁸ Betsson är noterat på OMX Nasdaq Nordic Exchange Mid Cap-lista. Bolaget har varit verksamt i spelbranschen i över 40 år och Norden är bolagets mest betydande marknad. Betsson har sedan 2012 också spellicens i Danmark och Italien. Betsson är certifierat av The Global Gambling Guidance Group (G4). Betssons webbplatser utbud av spelansvarsåtgärder testas och certifieras årligen av G4. Betsson blev år 2009 mest ansvarsfulla speloperatör vid EGR Awards i London, Betssons webbplats, remissyttrande om SOU 2008:124.

³⁹ Ladbroke's har mer än 14 000 anställda i butiks-, telefon- och Internetverksamheten. I Storbritannien har företaget licenser på företagsnivå, på managementnivå, på butiksnivå och på chefsnivå i varje butik. Ladbroke's följer bland annat "UK standards and incorporate social responsibility criteria" vid utvecklandet av spelprodukter. Bolagets spelansvarsåtgärder presenteras i Ladbroke's Responsibility Report, Ladbroke's webbsida.

⁴⁰ E-post från Svenska Spel 2012-03-19.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Spelmönster och spelproblem

Cirka 70 procent av befolkningen har spelat under det senaste året. Det förekommer ett överdrivet spelande i alla befolkningsgrupper och i alla spelformer. Cirka 2 procent av befolkningen har spelproblem, vilket är samma nivå som för tio år sedan. Andelen män med spelproblem i åldern 18–24 år har ökat från cirka 5 till 9 procent under perioden. Det finns vidare resultat som visar att illegalt spelande har betydelse för spelproblem bland unga män. Även bland äldre kvinnor har det skett en ökning av spelproblem, även om spelproblemen är lägre hos kvinnor än hos män.

Marknadens storlek

Spelmarknaden har ökat med cirka 16 procent i volym sedan år 2003. Svenska Spel har minskat sin marknadsandel med cirka 7 procent, ATG och folkrörelsen ligger på en ungefär oförändrad nivå medan Postkodlotteriet inom folkrörelserna har ökat sin marknadsandel. De utländska nätbaserade spelbolagen har successivt ökat och har en marknadsandel på ungefär 11 procent. Utöver den redovisade marknaden finns också en växande illegal Sverigebaserad marknad. I relation till spelmarknaden totalt har den reglerade delen av marknaden minskat sin marknadsandel med cirka 8 procent.

Marknadsförhållanden

På den svenska spelmarknaden finns både reglerade aktörer, illegala Sverigebaserade aktörer och nätbaserade utländska spelbolag som verkar i Sverige utan svenskt tillstånd. Marknadsutvecklingen har inneburit ett bredare produktutbud med vissa mer riskfyllda spelformer och en högre vinståterbetalning till spelare som de reglerade aktörerna inte har tillstånd för att erbjuda de svenska spelarna. I budgetpropositionen 2011/12:1 konstaterar regeringen att problemen med illegala spelautomater kvarstår. Marknaden präglas av alltmer konkurrens och en växande del av marknaden står utanför statlig kontroll.

3 Riksdagens och regeringens mål för spelpolitiken

Riksdag och regering har formulerat mål för svensk spelpolitik som handlar om att genom spelregleringen tillgodose ett samhällsintresse. Vidare har riksdag och regering beslutat om mål för folkhälsan som knyter an till spelande. Detta kapitel handlar om denna spelpolitik och hur den har uttryckts av riksdagen och regeringen.

3.1 Den nuvarande spelpolitikens mål

Riksdagens och regeringens mål för den svenska spelpolitiken bygger på riksdagens beslut 2002, enligt vilket målen även fortsättningsvis var:

... 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.⁴¹

Kulturutskottet instämde i regeringens bedömning och tog ställning för att spelmarknaden även fortsättningsvis ska:

... vara reglerad och att statens ansvar genom ytterligare åtgärder bör vara att säkerställa att de sociala skadeverkningarna minimeras. Överskottet från spelmarknaden bör även i framtiden gå till staten, föreningslivet och hästsporten. Kommersiella intressen bör enligt utskottets mening också fortsättningsvis vara tillåtna enbart inom spelverksamheterna på restaurangkasinon och på varuspelsautomater på marknads- och tivolinöjen.⁴²

⁴¹ Prop. 2002/03:93, Bet. 2002/03:KrU8, rskr. 2002/03:212.

⁴² Bet. 2002/03:KrU8.

Huvudprincipen att inkomster från lotterier ska tillfalla allmänna eller allmännyttiga ändamål

I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut beskrev regeringen förhållandena på den svenska spelmarknaden. Regeringen förklarade att lotterilagen befäste den sedan länge gällande huvudprincipen att inkomster från lotterier ska tillfalla allmänna eller allmännyttiga ändamål och att minskade intäkter har en direkt effekt på den verksamhet föreningar bedriver. Regeringen konstaterade att i framtiden skulle det ökade spelandet över Internet leda till ett ökat konkurrenstryck på den svenska spelmarknaden. Internationella aktörers verksamhet, menade regeringen, omfattas inte av svenska regler och restriktioner och internationella aktörer har en högre vinståterbetalning. Enligt regeringen skulle en fortsatt ökande andel utländska bolag på marknaden innebära minskade möjligheter till kontroll och tillsyn. Regeringen var även tydlig med att målen för spelpolitiken skulle ligga fast.⁴³

Statens ansvar att säkerställa att oönskade effekter av spelande blir så små som möjligt och vikten av svenska aktörers möjlighet att erbjuda spel

Regeringen förklarade att statens ansvar var att säkerställa att de oönskade effekterna av spelande blir så små som möjligt. Staten bör bevaka att olagligt spel begränsas i möjligaste mån. Staten hade dock enligt regeringen inga möjligheter att reglera nätbaserade spelbolag men kunde möjliggöra för de nationella aktörerna att erbjuda spel så att risken för spelberoende begränsas. Regeringen menade därför att det är avgörande för den svenska spelpolitiken att de svenska aktörernas möjligheter gentemot utländska aktörer stärks.⁴⁴ Riksdagen hade inte något att invända mot regeringens resonemang.

Riksrevisionen kan även konstatera att dåvarande regering hänvisade till att målen även *fortsättningsvis* skulle gälla och att inriktningen borde *som hittills* vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset för spel och risker med dessa skulle beaktas. Vidare skulle överskottet gå till allmännyttiga ändamål och kommersiella intressen fick bara tillåtas i begränsad mängd. Dessutom hänvisade regeringen till vikten av att stärka svenska aktörers konkurrenskraft gentemot utländska. Svenska aktörers andel på spelmarknaden framhävs även som viktig, för att kunna upprätthålla kontroll och en sund och säker spelmarknad förutsätter en reglering.

⁴³ Prop. 2002/03:93.

⁴⁴ Prop. 2002/03:93.

3.2 Regeringens nuvarande syn på styrningen av spelmarknaden

Nuvarande regering har i begränsad utsträckning gett uttryck för en annan spelpolitik än gällande politik som beskrivits ovan. En genomgång av senare års budgetpropositioner visar att regeringens spelpolitik utgår från den spelpolitiska målsättningen från 2002. Regeringen har bland annat framhåvt att sociala skyddshänsyn och brottsbekämpning ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik.⁴⁵

Regeringen har även genom andra kanaler i viss utsträckning gett uttryck för sin syn på spelpolitiken. På regeringens hemsida förklarar regeringen bland annat att ambitionen är att motverka ett överdrivet spelande och därigenom uppnå ett av målen inom folkhälsoområdet.⁴⁶ Riksrevisionen kan konstatera att regeringen tydligt ger uttryck för riskerna med spelande. I jämförelse med motsvarande målformulering från 2002 framgår även att regeringen nu använder en formulering som på ett otydligare sätt anger staten som en mottagare av överskottet av spel.⁴⁷

Regeringens spelpolitik framgår även i dess yttrande över den Europeiska kommissionens grönbok om onlinespel. I detta konstaterar regeringen bland annat att det svenska systemet bygger på att endast ett fåtal aktörer får tillstånd att bedriva spel, såväl online som landbaserat, och att en sund och säker spelmarknad med höga skyddsnivåer för konsumenterna ska prägla den svenska spelmarknaden. Samtidigt konstaterar regeringen att Internet bidragit till att flera aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat marknadsför sig och erbjuder sina tjänster online så att svenska konsument kan nå dessa tjänster. Detta trots att de inte har tillstånd att bedriva sådan verksamhet i Sverige. Dessa operatörer har enligt regeringen inverkan på den svenska marknaden och gör att den svenska skyddshänsynen inte kan tillgodoses fullt ut.⁴⁸

⁴⁵ Regeringen skriver i budgetpropositionen för år 2012 att det är regeringens ambition att bedriva en ansvarsfull spelpolitik i syfte att säkerställa en sund och säker spelmarknad. Sociala skyddshänsyn och brottsbekämpning ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik. Vidare ska de statligt kontrollerade bolagen i sin marknadsföring av verksamheten ha en socialt ansvarstagande inriktning i syfte att inte uppfattas som alltför påträngande.

⁴⁶ <http://www.regeringen.se/sb/d/5820>.

⁴⁷ BP 2012: "Överskottet från spel ska gå bland annat till folkrörelserna och hästsporten för att på så vis komma allmänheten tillgodo", i målformuleringen från 2002 anges att "Överskott från spel bör värnas och alltjämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten."

⁴⁸ *Den svenska regeringens yttrande över Europeiska kommissionens grönbok om onlinespel på den inre marknaden* (KOM (2011) 128 slutlig), Fi2011/1666, 2011-07-11. Regeringen skriver även att den svenska metoden för socialt skydd förutsätter att svenska myndigheter i samband med tillståndsgivningen ställer krav på tillgänglighetsbegränsning, vinståterbetalningsnivå, teknisk säkerhet, distribution, identifiering av spelare på ett visst sätt med mera.

Därutöver har företrädare för regeringen i media gett uttryck för regeringens spelpolitik. Bland annat har framhävts att de statligt kontrollerade bolagen måste uppträda som föredömen och tydligt värna de sociala motiv som står i förgrunden för spelpolitiken. Vidare uttrycktes en avsikt om att tydliggöra styrningen av bolagen så att dessa agerar med utgångspunkt i spelpolitikens principiella inriktning snarare än kommersiella överväganden. Spelberoende har jämförts med alkoholism och det har framförts att aggressiv marknadsföring borde förbjudas.⁴⁹

I ett pressmeddelande från Finansdepartementet inför tillsättningen av Margareta Winberg som ordförande för Svenska Spel anges att avsikten med ordförandebytet var att tydliggöra inriktningen för Svenska Spels arbete. Med Margareta Winberg som ordförande skulle inriktningen förstärkas mot socialt ansvarstagande och folkhälsa. Regeringen förklarade att den ytterligare ville bekämpa de negativa konsekvenserna som följer i spelandets spår.⁵⁰

Regeringen har alltså framhållit vikten av att värna sociala skyddshänsyn. Tidigare överväganden om att värna om intäkter till statskassan har tonats ned. Se vidare elektronisk bilaga 1.

3.3 Spelfrågan – en del i folkhälsoarbetet

Parallellt med diskussioner och utredningar kring spelområdet har följande skett inom folkhälsoområdet. 1997 tillsattes en parlamentarisk kommitté för att ta fram mål för hälsoutvecklingen. Spelfrågan och frågan om spelberoende ingick inte i utredningen, trots att kommitténs slutbetänkande angav 18 mål för folkhälsan.⁵¹

I proposition 2002 "Mål för folkhälsan" hade frågan om spelberoende emellertid integrerats som en delmängd i ett av elva folkhälsomål.

⁴⁹ I en artikel skriven av finansminister Anders Borg och äldre- och folkhälsominister Maria Larsson förklarades bland annat att spelberoende är jämförbart med alkoholism, att aggressiv marknadsföring borde förbjudas och att endast statliga spelbolag ska få bedriva avancerade spel som lockar till spelmissbruk. Det förklarades att de överordnade målen för regeringens spelpolitik är att förhindra att enskilda hamnar i spelberoende, att göra det svårare för bedrägerier och att stoppa kriminalitet. Ambitionen skulle vara att hålla spelandet i samhället på en acceptabel nivå. I artikeln konstateras att dagens åtgärder för att motverka spelberoende måste förbättras och att behovet av vård och behandling av spelberoende måste tillgodose och finansieras, SvD 20 juni 2007.

⁵⁰ Finansdepartementet, *Margareta Winberg nomineras till ny ordförande för Svenska Spel*, 2008-04-04 (pressmeddelande).

⁵¹ SOU 2000:91.

Det övergripande nationella målet för folkhälsoarbetet ska vara att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.⁵² På så vis ska myndigheter som har uppgifter eller verksamhet som påverkar folkhälsan också beakta deras effekter på folkhälsan.⁵³ Folkhälsoarbetet bedrivs i huvudsak på regional och lokal nivå av länsstyrelser, landsting, kommuner och idéburna organisationer.⁵⁴

Regeringen angav elva målområden för folkhälsoarbetet. Avseende det sista målområdet (minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande) menade regeringen att även spelberoende kan leda till ohälsa. Därför, ansåg regeringen, krävs ökat fokus på dessa faktorerers samlade effekter och inbördes kopplingar. Vidare angav regeringen när det gäller spel att det sker en snabb utveckling av spelmarknaden och totalomsättningen på spel ökar liksom marknadsföringen och annan exponering av olika spelformer i bland annat TV. Denna utveckling kan medföra ökade negativa sociala och hälsomässiga konsekvenser, varför det enligt regeringen var angeläget att motverka en sådan utveckling. Vidare tog regeringen upp att det finns en överrepresentation av problemen inom vissa grupper såsom bland annat yngre män. Det var därför enligt regeringen angeläget att fastställa mål för samhällets insatser mot spelberoende. Målet avseende spelberoende skulle enligt regeringen vara att minska skadeverkningar av överdrivet spelande.⁵⁵

En ny folkhälsopolitisk proposition

År 2008 kom regeringen med en ny folkhälsopolitisk proposition. I det elfte målområdet konstaterade regeringen att insatser för att förebygga spelberoende borde prioriteras tillsammans med dopning. Regeringen konstaterade att utvecklingen på spelmarknaden är explosionsartad och att den huvudsakliga utvecklingen sker inom spel som har flera riskfaktorer ur spelberoendesynpunkt. Regeringens bedömning var att den snabba återkopplingen mellan insats och utfall samt att spel är anonymt och har inslag av skicklighet leder till att ett ökat antal människor riskerar att bli spelberoende.⁵⁶

⁵² Prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145.

⁵³ Prop. 2002/03:35.

⁵⁴ Landstingens folkhälsoansvar grundar sig bland annat på hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och smittskyddslagen (2004:168). Kommunernas folkhälsoarbete grundar sig på lagar som rör flera kommunala verksamheter, t.ex. alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581), miljöbalken (1998:808) och livsmedelslagen (2006:804) (Bet. 2010/11:SoU16). Kommunernas arbete med frågan utgår även från socialtjänstlagen (2001:453).

⁵⁵ Prop. 2002/03:35, s. 83.

⁵⁶ Prop. 2007/08:110, bet. 2007/08:SoU11, rskr. 2007/08:226.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Mål med spelpolitiken

Riksdag och regering har beslutat om flera spelpolitiska delmål. Dessa har framförallt handlat om att värna sociala skyddsintressen och samtidigt tillgodose efterfrågan. Kulturutskottet har särskilt framhållit målet om sociala skyddshänsyn och konstaterat att de sociala skadeverkningarna skulle minimeras.

Delmängd av folkhälsoarbetet

Att minska skadeverkningarna av spelande ingår vidare som en delmängd i riksdagens beslutade mål för folkhälsan sedan början av 2000-talet. År 2008 uttryckte regeringen att förebyggandet av spelberoende borde prioriteras. Ökad totalomsättning för spelande och en risk för spelberoende var orsaken till att spelfrågan integrerades i målen för folkhälsan.

Regeringen har uppfattat att utvecklingen på spelmarknaden är explosiv och att spelberoende är jämförbart med alkoholism

Regeringen har vidare uttryckt att den uppfattat utvecklingen på spelmarknaden som explosiv och att totalomsättningen på spel ökar liksom marknadsföringen och annan exponering av olika spelformer. Likaså har regeringen uppfattat att den huvudsakliga utvecklingen på spelmarknaden sker inom spel som har flera riskfaktorer ur spelberoendesynpunkt. Vidare har regeringen sedan början av 2000-talet varit medveten om att vissa segment i befolkningen är överrepresenterade bland de spelberoende. Regeringen har framhållt de sociala skyddshänsynen och att brottsbekämpning ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik.

4 Stödjer tillståndsgivning och tillsyn målen för spelmarknaden?

Målet med spelpolitiken är att den ska vara sund och säker och att efterfrågan på spel ska tillgodoses under kontrollerade former. Mot bakgrund av detta handlar detta kapitel om den organisation och de verksamheter som har avsatts för att förverkliga dessa målsättningar.

4.1 Statens organisation för spelmarknaden

4.1.1 Organisation på riksdagsnivå och regeringsnivå

På riksdagsnivå hanteras spelpolitiken av kulturutskottet. Finansutskottet behandlar frågor avseende det statliga bolaget Svenska Spel. Folkhälsomålet inom spelområdet förvaltas på riksdagsnivå av socialutskottet.

Regeringens spelpolitik uttrycks genom regeringens politikområde Spelmarknaden, som ingår i ansvarsområdet Näringsliv, handel och regional tillväxt. Ansvarigt departement för Spelmarknaden är finansdepartementet. Centrala delar i genomförandet är regeringens uppdrag till Lotteriinspektionen om tillståndsgivning och tillsyn samt regeringens uppdrag till Statens folkhälsoinstitut om att verka för att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande. I medlen för att förverkliga spelpolitiken ingår även Svenska Spel AB och ATG⁵⁷, som bedriver sina verksamheter efter tillstånd av regeringen. Tillståndsgivningen är en central delmängd av spelpolitiken.

Finansdepartementet ansvarar för regeringens ägarförvaltning av statliga bolag och denna sker genom två enheter i form av Enheten för Statlig Bolagsförvaltning (Fi/SB) respektive Enheten för Bolagsanalys och Ägarstyrning (Fi/BÅ). Ägarförvaltningen är dock skild från den myndighetsutövning som berör Svenska Spel och tillståndsfrågor och lagstiftningsfrågor, som berör bolaget, handläggs av Enheten för Kommunal Lagstiftning och Spelreglering (Fi/KLS). Det är också hos denna enhet som ansvaret i stor utsträckning ligger att styra genomförandet av spelpolitiken.

⁵⁷ Staten/regeringen har ett avtal med Svensk Travsport och Svensk Galopp, vilka är ATG:s ägare. Avtalet reglerar ATG:s verksamhet. Staten har inte några ägarintressen i ATG men har kontroll över verksamheten genom att man tillsätter mer än hälften av styrelsens medlemmar, inklusive ordföranden. ATG har som ensam aktör tillstånd från regeringen att bedriva spel på hästar i Sverige och kontrolleras av Lotteriinspektionen.

På samma sätt är politikområdet Folkhälsa en delmängd av ansvarsområdet sjukvård, hälsa, sociala frågor och socialförsäkring. I regeringens mål för Folkhälsan ingår minskade skadeverkningar av spelande som ett delmål i målsättning 11, tillsammans med alkohol, narkotika, dopning och tobak. Socialdepartementet är ansvarigt departement.

Det finns inte några arbetsgrupper och det finns inte någon statssekreterargrupp för spelfrågor. För tillståndsärenden används beredningsformen som samarbetsmetod.⁵⁸ I övrigt, framgår av granskningen, finns inte några samarbetsformer i ett mer tidigt skede av ärendehandläggningen.

Sammantaget förverkligas spelpolitiken, spelbolagsfrågor och folkhälsomålet inom spelområdet av tre utskott och ett flertal enheter på två departement. Det finns inte etablerade samverkansformer mellan finansdepartementet och socialdepartementet i ett tidigt skede av ett ärendes behandling.

4.1.2 *Myndighetsstruktur för tillståndsgivning och tillsyn*

Spelmarknadens reglering bygger på principen om att alla lotterier kräver ett tillstånd. I enlighet med lotterilagen är flera aktörer involverade i tillsyns- och tillståndprocessen. Det handlar om regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

Lotteriinspektionen ska som myndighet se till att den svenska spelmarknaden är laglig, säker och pålitlig.⁵⁹ Lotteriinspektionen ansvarar för den centrala tillsynen. Lotteriinspektionen utövar också den närmare tillsynen av den form av lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen.⁶⁰ Regeringen har ansvar för tillståndsgivningen till ATG och Svenska Spel. Lotteriinspektionen bär ansvar för tillståndsgivningen för lotterier och bingo i fler än ett län, länsstyrelser för tillståndsgivningen inom länet medan det är kommunerna som ger tillstånd till lotterier i respektive kommun.

Vidare har kommuner och länsstyrelsen ansvar för den närmare tillsynen av sådana lotterier som får anordnas efter tillstånd hos dem. Dessutom ska länsstyrelser och kommuner hjälpa Lotteriinspektionen med den centrala tillsynen. Tanken är att samma myndighet som har gett tillstånd även har ansvar för tillsyn.⁶¹

⁵⁸ Intervju med företrädare för finansdepartementet 2011-08-29.

⁵⁹ *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Lotteriinspektionen* 2011-12-15, Fi2011/5199 (delvis).

⁶⁰ § 48 lotterilagen (1994:1000), prop. 1993/94:182 s. 41 och 42.

⁶¹ SOU 2008:124.

Det är från Riksrevisionens utgångspunkt naturligt att en splittrad tillståndsgivning och tillsyn riskerar att få negativ effekt på enhetligheten i tillståndsgivningen och tillsynen. Utifrån denna utgångspunkt är vissa av Spelutredningens slutsatser relevanta för denna granskning, (SOU 2008:124).

Utredningen konstaterade att enligt nuvarande reglering finns över 300 tillståndsmyndigheter i form av regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna. Utredningen tog också upp att trots att Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen enligt lotterilagen har den ingen föreskriftsrätt över länsstyrelser och kommuner. Utredningen menade att en ny lotterireglering skulle förutsätta en stark och effektiv kontrollmyndighet. En centralisering av organisationen för lotterier, menade utredningen, skulle verka för en mer ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen.

Vidare gjordes i Spelutredningen en enkätundersökning riktad till kommuner och länsstyrelser, som visade att tillämpningen av lotterilagen och tillståndsgivningen till bingo inte var enhetlig mellan länsstyrelserna samt att det totalt går åt cirka 6 årsarbetskrafter för att ge tillstånd⁶².

Utredningen menade även att eftersom lotterilagen är en förbudslagstiftning som har skyddssyften som sitt främsta syfte, kan det inte vara förenligt med syftet att dela upp tillståndsgivningen. En systematisk och sammanhållande reglering talade därför för en centralisering.⁶³ Utredningen föreslog att all tillståndsgivning för lotterier skulle centraliseras till en myndighet och att Lotteriinspektionen skulle byta namn till Spelmarknadsinspektionen.

4.2 Är tillståndsgivningen transparent, förutsägbar och kostnadseffektiv?

Syftet med detta avsnitt är att undersöka om tillståndsgivning och tillståndsvillkor ligger i linje med riksdagens mål för spelpolitiken. Lotterilagen reglerar inte villkoren för att få verka på den reglerade spelmarknaden. Det är i stället tillståndsgivarna som anger detta i respektive aktörs koncession eller tillstånd. Tillstånden har på så vis blivit ett specifikt medel för att genomföra spelpolitiken från fall till fall.

Vissa mer övergripande villkor ställs också upp av regeringen i Svenska Spels ägaravisningar respektive i statens avtal med hästsporten. Dessa villkor är en form av ägarstyrning eller ett sätt att utöva kontroll i ett statskontrollerat bolag och granskas inte i detta kapitel. Vad gäller Svenska Spel ingår en

⁶² Fr.o.m. 2012-07-01 väntas länsstyrelsernas tillståndsgivning avseende bingo och lotterier att koncentreras till 7 länsstyrelser, Svar från Lotteriinspektionen vid faktagranskning, 2012-04-10.

⁶³ SOU 2008:124, s. 276–277.

sådan granskning i kapitel 6. I detta kapitel granskas inte heller spelbolagens och folkrörelsens självpåtagna restriktioner i spelverksamheten. Även detta redovisas i kapitel 6 för Svenska Spels del.

4.2.1 *Bedömningskriterier för tillståndsgivningen*

För att kunna bedöma utformningen av tillståndsgivningen utgår Riksrevisionen från riksdagens mål avseende spelpolitik och folkhälsa. Vidare utgår Riksrevisionen från lotterilagen, budgetlagen och förvaltningslagen som anger att all handläggning inom den statliga förvaltningen ska genomsyras av insyn och transparens, beslutsmotivering och möjlighet till överprövning. Vidare ska verksamheten bedrivas effektivt i syfte att uppnå målen inom politikområdet. Ytterligare utgångspunkter är de förvaltningsrättsliga principerna inom EU rätten, särskilt transparens, motivering och rättsmedel⁶⁴, som har till syfte att säkerställa att det inte sker någon diskriminering.

EU-domstolen har understrukit att myndigheter som beviljar tillstånd är skyldiga att iaktta de grundläggande bestämmelserna i fördragen samt skyldigheten att lämna insyn.⁶⁵ För att ett system med myndighetstillstånd ska kunna anses befogat måste det enligt fast rättspraxis grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, så att ramarna för myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning kan fastställas, så att det inte utövas på ett godtyckligt sätt. Den som berörs av en inskränkning som grundas på ett sådant undantag måste dessutom ha möjlighet att förfoga över ett effektivt rättsmedel.⁶⁶

Sammanfattningsvis utgår Riksrevisionen från att en effektiv tillståndsgivning karaktäriseras av att tillstånden har en tydlig koppling till spel- och folkhälsopolitikens mål. De ska dessutom vara transparenta och förutsägbara samt kostnadseffektiva för både tillståndsgivaren och tillståndsinnehavaren.

⁶⁴ Lika med möjlighet till överprövning.

⁶⁵ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, s.68; Särskilt artiklarna 49 och 56 FEUF, Se för ett liknande resonemang, mål C-324/98, Telaustria och Telefonadress, punkterna 60 och 61, mål C-231/03, Coname, punkterna 16–19, mål C-458/03, Parking Brixen, punkterna 46–48, mål C-91/08, Wall, punkt 33, och mål C-203/08, Sporting Exchange, punkt 39.

⁶⁶ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, s.68. När det gäller tillståndsvillkor kan också en parallell dras till allmänna principer i EU:s tjänstedirektiv. Alla tillståndskrav ska enligt artikel 10 i direktivet vara: a) icke-diskriminerande, b) motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, c) proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset, d) tydliga och entydiga, e) objektiva, f) offentliggjorda i förväg, g) öppna för insyn och tillgängliga h) alla beslut (utom beviljande av tillstånd) såsom avslag på en ansökan om eller återkallande av ett tillstånd ska motiveras och ska kunna överklagas till domstol eller annan instans för överklagande. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden. Se för ett liknande resonemang, målen C-203/08, Sporting Exchange, punkt 50, och C-46/08, Carmen Media Group, punkt 87.

4.2.2 *Finns det kriterier för tillståndsgivning som är transparenta, förutsägbara och kostnadseffektiva?*

Några specifika kriterier för tillstånd som ska uppfyllas finns inte fastställda för Svenska Spel och ATG

Regeringen anger att några specifika kriterier för tillstånd som ska uppfyllas inte finns fastställda för Svenska Spel och ATG. Motiven till att få tillstånd finns således inte dokumenterad på annat sätt än i tillstånden. Regeringen anger att grunden för de krav som ställs på Svenska Spel och ATG regleringsmässigt har beslutats av riksdagen, det vill säga lotterilagen (1994:1000) och förarbetena.⁶⁷

Med utgångspunkt i nämnda dokument bedömer regeringen om verksamheten har bedrivits på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt så att sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen har beaktats och att verksamheten är sund och säker. I prövningen säkerställer regeringen att Lotteriinspektionen inte har haft allvarliga synpunkter på den verksamhet som har bedrivits. Med i bedömningen är att riksdagen uttalat att bolagen bör ges koncessioner för spelformer som kan bedömas medföra risker av social karaktär och som bedöms kunna stävja illegalt spel, det vill säga kanalisera spel till reglerade former.⁶⁸

I vissa fall är det endast Svenska Spel som kan komma ifråga för tillstånd. Det gäller värdeautomater Vegas och spel i kasinon då det endast kan vara ett företag som ägs av staten som kan få tillstånd. Vidare finns undantag i lotterilagen från begreppet egentligt lotteri. Detta gäller för hästtävlingar, vadhållning på sportspel som sker i mer än en kommun och pokerspel på nätet. Tillstånd till dessa spel kan därigenom ges endast från regeringen enligt 45 § lotterilagen. ATG har fått ensamrätt för hästtävlingar och Svenska Spel ensamrätt för vadhållning på sportspel som sker i mer än en kommun samt för nätpoker.⁶⁹

Lotteriinspektionen är remissinstans, liksom Statens folkhälsoinstitut, i processen med ny tillståndsansökan till regeringen. Regeringen menar att det därigenom sker en prövning av att bolaget har följt de villkor som anges i tillståndet och de villkor som Lotteriinspektionen har utfärdat.

⁶⁷ Propositionerna 1993/94:182, 1995/96:169, 1996/97:7, 1998/99:80, 2001/02:153, 2002/03:93, 2004/05:3, 2008/09:126, e-post från finansdepartementet 2012-02-15, 2012-03-07.

⁶⁸ E-post från finansdepartementet 2012-02-15, 2012-03-07, prop. 1995/96:169 (sid 11).

⁶⁹ E-post från finansdepartementet 2012-02-15, 2012-03-07.

Lotteriinspektionens tillståndsgivning

Kriterierna för Lotteriinspektionens tillståndsgivning till rikslotterier, det vill säga lotterier med rikstäckning, framgår av 10, 11, 13, 14, 15, 16 och 21 b §§ lotterilagen (1994:1000). Lotteriinspektionen tolkar utifrån dessa bestämmelser och förarbetena hur tillståndsgivningen ska ske. Beslutsmotivering finns angiven i respektive tillståndsärende och finns återgiven i myndighetens ärendehanteringssystem. Lotteriinspektionen har inget bemyndigande att utfärda riktlinjer för att tydliggöra tillståndskriterierna.⁷⁰ Vidare anger Lotteriinspektionen att tillståndstiden alltid har satts relativt kort på grund av konsumenthänsyn.⁷¹

Tillståndsinnehavarna upplever att kriterierna för tillstånd är otydliga

De flesta tillstånd sträcker sig över 1–2 år vilket är en relativt kort tidsperiod mot bakgrund av det omfattande administrativa arbete som krävs av både tillståndsgivaren och tillståndsinnehavaren vid förnyande av tillstånd.⁷² Tillståndsinnehavarna uppger till Riksrevisionen att de upplever att kriterierna för att få ett förnyat tillstånd är otydliga.

Tillståndsgivningen är varken transparent, förutsägbar eller kostnadseffektiv

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att varken regeringen eller Lotteriinspektionen har tagit fram kriterier som måste uppfyllas för att få ett förnyat tillstånd. Lotteriinspektionen har dock inget bemyndigande att utfärda riktlinjer för att tydliggöra tillståndskriterierna. Det har inte heller i granskningen framgått varför tillståndsgivarna inte ser över hur tillståndstiden kan förlängas.

4.3 Finns förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn?

Som vi redogjort för tidigare i granskningen ingår i riksdagens mål med spelpolitiken att spel och lotterier ska vara under offentlig kontroll. Den snabba tekniska utvecklingen har emellertid fört med sig ett inträde av nya aktörer som erbjuder nya former av lotterier och spel på både den inhemska fysiska marknaden och den nätbaserade marknaden. Riksrevisionen har i granskningen därför undersökt om detta har påverkat förutsättningarna för

⁷⁰ Minnesanteckningar från möte med Lotteriinspektionen 2012-03-08, synpunkter vid faktagranskning 2012-04-05, e-post från Lotteriinspektionen 2012-02-29, se även lotterilagen.

⁷¹ Lotteriinspektionens synpunkter vid faktagranskning 2012-04-05.

⁷² Minnesanteckningar från möte med Svenska Spel 2011-03-23, Folkspel 24.10.2011, A-lotterierna 2.9.2011 och Postkodlotteriet 31.8.2011.

dagens tillsyn och kontroll. Riksrevisionen har bett Lotteriinspektionen svara på ett antal frågor från Riksrevisionen om myndighetens *befogenheter* att utöva en effektiv tillsyn och kontroll. Vidare har Riksrevisionen tagit del av Lotteriinspektionens statistik över ärenden och rättsfall inom spelområdet.

4.3.1 *Bedömningskriterier för tillsyn*

Med en effektiv tillsyn menar Riksrevisionen att tillsynsmyndigheten ska ha befogenheter att vidta effektiva åtgärder för att motverka illegal Sverigebaserad spelverksamhet och oreglerad nätbaserad spelverksamhet.

4.3.2 *Bristfällig kunskap om att illegalt spel är lukrativt riskerar att brott mot lotterilagen nedprioriteras*

Av regleringsbrevet för Lotteriinspektionens verksamhet framgår bland annat att myndigheten ska bidra till ett minskat utbud av illegal inhemsk spel- och lotteriverksamhet.⁷³ Elektronisk bilaga 5 innehåller en genomgång av de möjligheter till lagföring som finns enligt olika lagrum. Enligt Lotteriinspektionen finns det skäl för att olika rättsliga förhållanden utformas på ett mer effektivt sätt. Det handlar bland annat om långa rättsprocesser som försvårar att vitesförelägganden kan dömas ut vid illegal spelverksamhet. Det rör även skriftliga erinringar som inte följs av Internetdomäninnehavare som tillåtit utländska spelbolag utan svenskt tillstånd erbjuda sina speltjänster.

Vidare framgår av Lotteriinspektionens kartläggningar att den årliga omsättningen för illegal inhemsk spelverksamhet, åtminstone när det gäller oreglerat automatspel, uppskattas uppgå till mellan 2–5 miljarder kronor per år. Inspektionen har befogenhet att meddela förbud och föreläggande vid vite men är beroende av att överträdelser av lotterilagen tas omhand av polis och rättsväsende. Inspektionen menar därför att medvetenheten om omfattningen och problematiken kring illegal spel- och lotteriverksamhet måste öka så att ärenden kan drivas på det sätt som lagstiftaren antas förutsatt.⁷⁴

Lotteriinspektionen uppger till Riksrevisionen att den dock inte har någon fullständig statistik över hur många polisanmälningar från Lotteriinspektionen som har resulterat i att åtal väckts och om eventuellt åtal har lett till fällande dom.⁷⁵ Ett problem är enligt Lotteriinspektionen att polis- och

⁷³ Fi2011/5199: *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Lotteriinspektionen*.

⁷⁴ Lotteriinspektionen *Ang. förfrågan från Riksrevisionen* 2011-11-03.

⁷⁵ Enligt Lotteriinspektionen finns det fall där inspektionen kontaktas av polisen som muntligen informerar om att förundersökningen har lagts ner eller inte inletts i de fall spelmaskinerna inte finns kvar när polisen kommer till platsen. Motiveringen till att en anmälan i dessa fall inte leder till någon åtgärd hos polisen är bland annat att brottet antas vara relativt svårt att utreda och att det blir svårt att styrka spel om pengar med mera; Lotteriinspektionen *Ang. förfrågan från Riksrevisionen* 2011-11-03.

åklagarmyndigheter inte alltid informerar om vad som har hänt i ett visst ärende. Enligt Lotteriinspektionen är medvetenheten låg om att anordnande av spel på illegala spelmaskiner är en lukrativ verksamhet som omsätter miljardbelopp och som genererar omfattande och kostsamma problem för samhället. Detta riskerar att brott mot lotterilagen ofta bedöms vara av liten omfattning vilket enligt Lotteriinspektionen kan vara en orsak till att de är lågt prioriterade hos polisen.⁷⁶

Som framgår av elektronisk bilaga 5 sker anordnande av spel utan svenskt tillstånd helt utan statlig kontroll, vilket medför att dessa spelanordnare inte behöver ta särskild hänsyn till exempelvis socialt ansvarstagande i spelsammanhang.

Av granskningen framgår att Lotteriinspektionen har otillräckliga förutsättningar att vidta åtgärder mot illegalt spel och motverka utländska spelbolags möjligheter att erbjuda sina speltjänster på den svenska onlinemarknaden. Detta gör att Lotteriinspektionen får allt svårare att utöva tillsyn och verka för en sund och säker spelmarknad.⁷⁷

Mot bakgrund av de problem som förknippas med den illegala spelverksamhetens omfattning och konsekvenser samt de avvägningar och prioriteringar som måste göras inom rättsväsendet och hos polisen för att kunna bistå Lotteriinspektionen i myndighetens tillsynsverksamhet, kan enligt Riksrevisionen frågan ställas om det inte vore motiverat att göra en djupare analys för att komma tillrätta med problemen med illegal spelverksamhet.⁷⁸

4.4 Ger koncessioner och tillstånd lika villkor vid konkurrens på samma lotterimarknad?⁷⁹

4.4.1 Bedömningskriterier för tillståndsvillkor

Spel- och folkhälsopolitikens mål ska uppfyllas genom bland annat de villkor som anges i koncessioner och tillstånd. I EU:s rättspraxis framgår att grundprincipen i tillståndsgivningen är att det ska råda full likabehandling i myndighetstillstånd även om det är möjligt att rättfärdiga viss särbehandling,

⁷⁶ I något eller några fall har enskilda polismyndigheter haft en tillfälligt hög prioritering avseende spelmarknadsrelaterade brott men då har det berott på att det samtidigt förekommit misstanke om andra, grövre brott.

⁷⁷ Lotteriinspektionen *Ang. förfrågan från Riksrevisionen* 2011-11-03.

⁷⁸ Se vidare Riksrevisionens rapport, RiR 2010:21, *Statligt stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholverksamhet?*

⁷⁹ Riksrevisionens jämförelse av fem tillståndsinnehavares koncessions- och tillståndsvillkor. De undersökta aktörerna är de statskontrollerade spelbolagen Svenska Spel och ATG samt de ideella organisationerna Postkodlotteriet, Folkspel och A-lotteriet.

exempelvis på grund av att det handlar om olika spelformer och därmed olika förhållanden.⁸⁰ Riksrevisionen utgår från att villkoren i koncessioner och enskilda tillstånd ska ge lika villkor i den mån konkurrens finns på samma lotterimarknad. Alla reglerade aktörer ska ha likvärdiga förutsättningar att verka på marknaden. Andra skäl till transparens och likabehandling i tillståndsgivningen är att tillsynen underlättas och att förutsättningarna till att den blir mer effektiv ökar.

4.4.2 Fem reglerade aktörers tillståndsvillkor

Riksrevisionen har jämfört tillståndsvillkoren för fem aktörer på den reglerade svenska spelmarknaden mot dessa kriterier. Detta för att bedöma om vissa utvalda tillståndsvillkor är lika för spelformer av samma farlighetsgrad, om villkoren är lika för de aktörer som konkurrerar om att erbjuda spel av samma farlighetsgrad samt om eventuella avvikelser är motiverade av särskilda hänsyn.

I det följande kommer olika tillståndsvillkor och andra förhållanden att presenteras för att illustrera hur utformningen av kraven på olika tillståndsinnehavare ser ut idag. De undersökta aktörerna är de statskontrollerade spelbolagen Svenska Spel och ATG samt vissa folkrörelser på riksnivå, de ideella föreningarna Svenska PostkodLotteriet/Svenska PostkodFöreningen (som betalar en licensavgift till operatörsbolaget Novamedia Svenska PostkodLotteriet AB för produktkonceptet), Bingolotto med operatörsbolaget Folkspel (ägt av Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Spel- och Lotterifrågor) och Kombilotteriet med operatörsbolaget A-lotterierna (ägt av Socialdemokraterna, dess ungdomsförbund och Bommersvik AB).

Koncessioner för spelbolagen kontra enskilda tillstånd för rikslotterier

Svenska Spel och ATG har koncession för sin spelverksamhet. Det innebär att det är regeringen som meddelat tillstånd för spelbolagens verksamhet. Rikslotterierna, som bedrivs inom ramen för ideella föreningar, har tillstånd från Lotteriinspektionen för enskilda lotterier och bingospel i enlighet med lotterilagen. För lotterier råder det idag konkurrens⁸¹ mellan Svenska Spel och de ideella föreningarna.⁸²

⁸⁰ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, s.68.

⁸¹ Lotteriinspektionen har ingen möjlighet att vägra tillstånd m.h.t. att marknaden är "mättad" med undantag för den sällsynta situationen (i huvudsak lotterier i lokal radio) som regleras i 21 b § 3 st. lotterilagen. För bingo ska dock länsstyrelserna göra en prövning om den "lokala" marknaden tål fler aktörer.

⁸² I intervjuer med de ideella föreningarna framkommer att de vänder sig emot att tillståndsvillkoren skiljer sig åt mellan koncessionsinnehavarna och tillståndsinnehavarna. Minnesanteckningar från möte med Folkspel den 24.10.2011, A-lotterierna 2.9.2011 och Postkodlotteriet 31.8.2011.

Riksrevisionen konstaterar inledningsvis att en koncession inom spelområdet synes ge större friheter att utforma en verksamhet än att ha tillstånd för enskilda spelformer.⁸³ Det är exempelvis oklart hur Svenska Spels stora mängd av produkter, produktvarianter och försäljningskanaler, som bolaget presenterar för spelarna, följer den översiktliga och grova produktindelning som tillstånden innebär. De ideella föreningarna måste ansöka om tillstånd för varje enskilt lotteri.⁸⁴

Spelbolagen har också ett större ekonomiskt handlingsutrymme då exempelvis outtagna vinstmedel kan avsättas i fonder och föras över och ingå i nästkommande års vinstutbetalningar. Vinstpotten för vissa spel kan därmed göras större redan från årets början. Detta har betydelse för bland annat vilken typ av vinstplan en viss spelform kan ha. De ideella föreningarna får däremot inte föra vinstmedel mellan olika tillstånd och år. De ideella föreningarnas lotterier måste också täcka sina kostnader varje år medan Svenska Spel och ATG kan ha kvar en produkt som tillfälligt säljer dåligt.⁸⁵

Vidare har Svenska Spel och ATG i vissa fall en högre återbetalningsprocent till spelarna än vad de ideella organisationerna har tillstånd till (utvecklas närmare nedan)⁸⁶. Svenska Spel och ATG har inom ramen för koncessionen också vissa möjligheter att inleda gränsöverskridande samarbeten med reglerade spelbolag i andra länder i syfte att uppnå högre vinstpotter (utvecklas närmare nedan)⁸⁷.

Villkor i koncessioner och enskilda tillstånd ger inte lika villkor på lotterimarknaden

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att olika villkor i koncessioner och tillstånd leder till olika konkurrensvillkor på lotterimarknaden. Detta har betydelse för aktörernas möjlighet att exempelvis utveckla nya produkter. Det kan handla om förmågan att lansera nya produkter med vinstplaner som sträcker sig över flera år eller nya produkter som inte redan första året behöver bära sina kostnader eftersom kostnaderna kan fördelas över åren och mellan olika tillstånd. Riksrevisionen menar att detta ger olika förutsättningar att utveckla verksamheten.

⁸³ Jmf 45 § lotterilagen.

⁸⁴ Minnesanteckningar från möte med Folkspel den 24.10.2011, A-lotterierna 2.9.2011 och Postkodlotteriet 31.8.2011, Lotteriinspektionen 2012-03-08, Riksrevisionens jämförelsestudie mellan fem legala aktörer.

⁸⁵ Minnesanteckningar från möte med Folkspel den 24.10.2011, A-lotterierna 2.9.2011 och Postkodlotteriet 31.8.2011, Lotteriinspektionen 2012-03-08.

⁸⁶ Minnesanteckningar från möte med Folkspel den 24.10.2011, A-lotterierna 2.9.2011 och Postkodlotteriet 31.8.2011, Lotteriinspektionen 2012-03-08.

⁸⁷ Minnesanteckningar från möte med Svenska Spel 2011-03-23, ATG 2011-04-26.

Villkor om återbetalningsprocent till spelare

Vad som framgått vid Riksrevisionens intervjuer med olika reglerade och oreglerade aktörer på den svenska marknaden är att återbetalningsgraden till spelarna är ett mycket viktigt konkurrensmedel.

Vinståterbetalningsnivån för ideella organisationers lotterier regleras i lotterilagen till 35–50 procent.⁸⁸ Nivån som de facto gäller för de enskilda lotterierna bygger på lotterianordnarens ansökan och utformning av lotteriet. Riksrevisionen konstaterar att återbetalningsprocenten i tillstånden är lägst för lotterier som är den minst riskfyllda spelformen på marknaden.

Regeringen behöver i sin koncessionsgivning inte ta hänsyn till lotterilagens bestämmelser. För spelformer, som är jämförbara med de ideella föreningarnas, är vinståterbetalningen för Svenska Spel i nivå med lotterilagens krav, maximalt 50 procent. I ett fall är vinståterbetalningen 55 procent. Övriga tillstånd till Svenska Spel för olika spelformer varierar mellan 40–80 procent och till ATG mellan 65–85 procent.

Både Svenska Spel och ATG har i några fall fått undantag från främjandeförbudet⁸⁹ och har därmed möjlighet att samarbeta i pooler med reglerade motsvarande bolag i andra länder. Fördelen med ett internationellt samarbete är att vinstpotten blir större och spelet blir mer attraktivt för spelarna. ATG:s tillstånd avser vilka länder som samarbetet får ske med medan Svenska Spels tillstånd anger inom vilka produktområden bolaget får samarbeta. ATG har vidare under 2012 fått möjlighet att delta i fler internationella spelsamarbeten. Svenska Spel kan samarbeta internationellt om tips- och nummerspel oberoende vilka länder det berör.

Eftersom återbetalningsprocenten till spelarna är central som konkurrensmedel är det eftersträvänsvärt för spelbolagen att få tillstånd om internationella samarbeten med en högre återbetalningsprocent.⁹⁰

Svenska Spel har i tillståndet för 2010 också fått tillstånd att höja vinståterbetalningen på Stryktips (till exempel Stryktipset och Europatipset) och Måltips flera vinstnivåer från 46 till 65 procent. Svenska Spel har dessutom under 2005 fått tillstånd till nätpoker som är en helt ny spelform och under 2011 tillstånd till tre nya produktutvecklingar (Gooool, Eurojackpott och Bomben fler vinstnivåer) av befintliga spelformer.

⁸⁸ 16 § lotterilagen (1994:1000).

⁸⁹ Telefonsamtal med Lotteriinspektionen 2011-05-18.

⁹⁰ Minnesanteckningar från möte med Svenska Spel den 21.11.2011 och med ATG den 26.4.2011, Lotteriinspektionens synpunkter vid faktagranskning 2012-04-05.

Regeringens tillstånd medger i genomsnitt således högre återbetalning till spelarna än Lotteriinspektionens tillstånd. De ideella föreningarna menar att föreningarnas lägre återbetalningsprocent till spelarna ger dem konkurrensnackdelar på marknaden trots att de avser andra spelformer.^{91, 92}

Vinståterbetalningen är enligt Riksrevisionens bedömning inte anpassad till spelformens farlighetsgrad så att spelare skyddas från farliga spelformer, i enlighet med spelpolitikens syften. Om så var fallet skulle vinståterbetalningen snarare vara högre för lotterier i syfte att styra spelandet till denna mindre riskfyllda spelform. Den internationella konkurrensen på Internet har dock snarare gjort att utvecklingen har varit den motsatta då Svenska Spel har fått höjd vinståterbetalning för sportspel. Vidare har Svenska Spels produktsortiment breddats i syfte att bolaget ska bli mer konkurrenskraftigt. I samma syfte har ATG fått utökade möjligheter att arbeta internationellt. Riksrevisionen konstaterar att lotterier är den minst farliga produkten men har lägst återbetalningsprocent.

Den faktiska genomsnittliga återbetalningen till spelarna varierar kraftigt mellan olika reglerade marknadsaktörer. Genomsnittlig återbetalning till spelare av bruttoomsättningen för år 2009 och 2010 för de fem undersökta aktörerna anges i det följande. Uppgifterna avser procentuell andel av bruttoomsättningen utom för vissa delar av Svenska Spel.

⁹¹ Minnesanteckningar från möte med Folkspel den 24.10.2011, A-lotterierna 2.9.2011 och Postkodlotteriet 31.8.2011.

⁹² ATG synpunkter på faktagranskning 2012-04-04, ATG påpekar att det är produkternas innehåll och utformning som styr vinståterbetalningens storlek och inte tillståndet i sig. En felaktigt satt nivå på en produkts vinståterbetalning innebär att produkten inte fungerar mot kunderna.

Tabell 4.1 Genomsnittlig återbetalning till spelare, procentuell andel av bruttoomsättningen åren 2009 och 2010 för fem legala aktörer⁹³

Spelaktörer	2009	2010
	%	%
Svenska Spel	ca 55	ca 56
ATG	ca 70	ca 70
PostkodLotteriet	40	40
Bingolotto	ca 39	ca 38 (6 månader)
Kombilotteriet	ca 42	ca 43

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Organisationen inom spelområdet

Riksrevisionen konstaterar att det i begränsad utsträckning finns etablerade samarbetsformer mellan finansdepartementet och socialdepartementet i ett tidigt skede av ärendehandläggningen. Vidare är många myndigheter involverade i tillstånds- och tillsynsverksamheten. Eftersom spelpolitiken och folkhälsopolitiken bygger på flera olika delmål som ska förenas och förverkligas genom en effektiv politik, kan ett närmande mellan de processer som olika departement och myndigheter hanterar vara motiverat.

Tillståndsgivning

Varken regeringen eller Lotteriinspektionen har tagit fram tydliga kriterier som måste uppfyllas för att få ett förnyat tillstånd. Lotteriinspektionen har inget bemyndigande i lag för att kunna utfärda sådana kriterier. Sammantaget inverkar detta på tillståndsgivningens transparens och förutsägbarhet och förutsättningarna för att genomföra spelpolitiken på ett effektivt sätt. Det skapar en osäkerhet hos befintliga tillståndsinnehavare och försvårar ett potentiellt inträde av nya tillståndsinnehavare med ideella syften.

⁹³ Uppgifter till Riksrevisionen om bruttoomsättning, kostnader, utdelning till allmännyttiga ändamål m.m. från Svenska Spel, ATG, Postkodlotteriet, Folkspel och A-lotterierna. Uppgifterna för Svenska Spel omfattar endast nettoomsättningen för Casino Cosmopol och Internetpoker. Det innebär att den procentuella andelen av bruttoomsättningen som återbetalas till staten från Svenska Spel kan antas vara lägre än denna angivna.

Konsumenthänsyn framförs som skäl till varför tillståndstiden är så kort som 1-2 år. Det har i granskningen inte framgått varför konsumenthänsyn inte kan åtgärdas på annat sätt och på så sätt undvika merkostnader för både tillståndsgivaren och tillståndsinnehavaren.

Tillsyn

Granskningen visar att Lotteriinspektionen har otillräckliga förutsättningar att motverka illegalt spel och utländska spelbolags erbjudanden av speltjänster till svenska invånare på onlinemarknaden. Detta gör att Lotteriinspektionen får allt svårare att utöva tillsyn och verka för en sund och säker spelmarknad.

Mot bakgrund av de problem som förknippas med den illegala spelverksamhetens omfattning och konsekvenser samt de avvägningar och prioriteringar som måste göras inom rättsväsendet och hos polisen, för att kunna bistå Lotteriinspektionen i myndighetens tillsynsverksamhet, kan enligt Riksrevisionen frågan ställas om det inte vore motiverat att göra en djupare analys för att komma tillrätta med problemen med illegal spelverksamhet.

Villkor i koncessioner och tillstånd

Riksrevisionen kan konstatera att det är oklart varför villkoren i koncessioner och enskilda tillstånd skiljer sig åt mellan spelbolag och ideella föreningarna. Eftersom konkurrens råder mellan Svenska Spel och de ideella föreningarna på lotterimarknaden leder olika frihetsgrader i tillstånden till olika konkurrensvillkor mellan Svenska Spel och de ideella föreningarna. Detta leder till sämre förutsättningar för de ideella föreningarna att kunna utveckla verksamheten. En sådan särbehandling mellan olika företagsgrupperingar avviker från EU-rättens motiv till särbehandling.

Villkor för spelformers återbetalning till spelarna skiljer sig åt och villkoren för lotterier ger sämre förutsättningar att attrahera kunder i förhållande till annan spelverksamhet. Lotterier är den minst farliga produkten men har lägst återbetalningsprocent. De ideella föreningarna som enbart har lotteriverksamhet ges därmed sämre förutsättningar än andra reglerade aktörer. Detta samtidigt som vinståterbetalningen, enligt Riksrevisionens bedömning, inte är anpassad till spelens farlighetsgrad.

5 Stödjer villkoren om spelansvar och marknadsföring målen för spelmarknaden?

Riksrevisionen granskar i detta kapitel regeringens och Lotteriinspektionens tillståndsvillkor för spelansvar och marknadsföring i koncessioner och tillstånd. Syftet är att bedöma om tillståndsvillkoren ligger i linje med riksdagens mål för spelpolitiken.

5.1 Bedömningskriterier för tillståndsvillkor om spelansvarsåtgärder och marknadsföring

Riksrevisionen utgår från att effektiva villkor om spelansvarsåtgärder och marknadsföring i spelmiljö borde vara villkor som är anpassade till spelens farlighetsgrad och tydligt anger för aktörerna inom vilka ramar spelansvarsåtgärder och marknadsföring ska ske. Villkoren om marknadsföring ska uttrycka en måttfull och restriktiv marknadsföring.⁹⁴ Tillståndens utformning är ett medel för att nå riksdagens mål. Detta sammantaget möjliggör en effektiv tillsyn.

Vidare framgår i EU:s rättspraxis att grundprincipen i tillståndsgivningen är att det ska råda full likabehandling i myndighetstillstånd även om det är möjligt att rättfärdiga viss särbehandling, exempelvis på grund av att det handlar om olika spelformer och därmed olika förhållanden.⁹⁵ Förutsättningarna för att kunna genomföra utvärderingar av effekter av villkor för förebyggande spelansvarsåtgärder och marknadsföring ökar också därigenom.

⁹⁴ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012. Se t.ex. dom av den 8 september i målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl., ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 103. Den reklam som innehavaren av ett statligt monopol eventuellt gör för sitt utbud måste dock vara måttfull och inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att styra konsumenterna till tillåtna spel. Reklamen får i synnerhet inte uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklambudskap där stora spelvinster förespeglas.

⁹⁵ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, s.68.

5.2 Är tillståndsvillkoren för spelansvarsåtgärder anpassade till spelens farlighetsgrad?

5.2.1 Bedömning av spelens farlighetsgrad

För att stärka kunskapen om spel och hälsa driver Statens folkhälsoinstitut ett långsiktigt forskningsprogram av Sveriges befolknings spelvanor och hälsa. Studien heter Swelog⁹⁶. I Swelogs undersöks sambandet mellan spelmönster och spelproblem. I rapporten från 2010 presenteras en tabell med oddskvoter för hur speldeltagande i en spelform ökar risken för spelberoende. Oddskvoten visar hur starkt sambandet är mellan exponering (i det här fallet att spela ett visst spel) och ett problem (i det här fallet riskabla eller problematiska spelvanor). En oddskvot på 3,0 för ett visst spel innebär att det är tre gånger större sannolikhet än i genomsnitt att man har riskabla eller problematiska spelvanor om man spelar det spelet.

Tabell 5.1 Oddskvoter för direkt samband mellan spelform och spelproblem⁹⁷

Spelform	Oddskvot
Internetspel (oavsett spelform)	3,0
Spelautomater	2,5
Bingo	2,4
Direktsända TV-tävlingar	2,2
Poker	2,1
Kasinospel	1,6
Sportspel	1,5

En annan form av bedömning av risker i spel presenteras i en tabell som är ett resultat av Swelogs. I tabell 5.2 redogörs för vilka spel som risk- och problemspelare spelar mest. Som tidigare nämnts är andelen problemspelare cirka två procent av befolkningen. Av tabellen framgår att dessa två procent av befolkningen står för nästan hälften av alla spelinsatser i pokerspelande, cirka 40 procent av alla insatser på bingo etc.

⁹⁶ Swelogs, vilket står för Swedish Longitudinal Gambling Study. Swelogs är den största longitudinella befolkningsstudien om spel om pengar i världen.

⁹⁷ Statens folkhälsoinstitut: *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie*. Statens folkhälsoinstitut, tabell 7, sidan 93.

Tabell 5.2 Risk- och problemspelares andel av totala rapporterade insatser på olika spelformer⁹⁸

Spelform	Procent av totala rapporterade insatser per spelform
Poker	49
Sportspel	43
Bingo	39
Spelautomater	30
Kasinospel	24
TV-tävlingar	23
Hästar	12
Nummerspel	11
Lotterier	5

När det gäller spelautomater är det enligt Spelinstitutet⁹⁹ troligt att problemspelarnas andel av insatserna enligt tabell 5.2 är en underskattning. Detta eftersom gruppen med spelproblem bland automatspelare sannolikt deltar i mindre utsträckning än befolkningen i övrigt i dessa undersökningar. Resultatet i tabell 5.2 bekräftas i Svenska Spels produktresultat enligt riskbedömningsverktyget GAM-GaRD där det framgår att spelautomater ligger strax efter Internetpoker i antalet högriskfaktorer.¹⁰⁰

Resultatet i tabell 5.2 tyder på att spelautomater och poker på nätet har ungefär samma farlighetsgrad. Därefter kommer i fallande skala sportspel och bingo som ligger relativt nära varandra medan kasinospel och TV-tävlingar ligger betydligt lägre.¹⁰¹ Vidare indikerar resultatet att vadhållning på hästar och nummerspel har ungefär lika stor risk men betydligt lägre risk än tidigare nämnda spelformer medan lotterier har lägst risk.

⁹⁸ Swelogs, Statens folkhälsoinstitut, tabellen är ett resultat av Swelogs som ännu inte är publicerad.

⁹⁹ Spelinstitutet är ett privatägt kunskapsföretag som specialiserat sig på spelbeteende. Spelinstitutet har utvecklat flera olika spelansvarsverktyg för spelare och spelbolag. Spelinstitutets kommunikation med Statens Folkhälsoinstitut 2011-11-18.

¹⁰⁰ Produktresultat enligt GAM-GaRD, Svenska Spel 2011-11-18.

¹⁰¹ Spelinstitutet ställer sig tveksamt till om uppgifterna för kasinospel avspeglar verkligheten mot bakgrund av de begränsade fakta som finns för kasinospel.

5.2.2 Villkor om spelansvarsåtgärder skiljer sig åt för spel med samma farlighetsgrad

De aktörer som har tillstånd att bedriva spelverksamhet har krav på sig att tillhandahålla vissa förebyggande spelansvarsåtgärder. Åtgärderna är ofta frivilliga men kan för vissa klassificerade högriskspel vara obligatoriska för att få delta i spelet.

Villkor på spelansvarsåtgärder anges inte i lotterilagen. Krav på spelansvarsåtgärder kan i stället återfinnas i enskilda koncessioner eller tillstånd. Utformningen och omfattningen på spelansvarsåtgärder kan skilja sig åt eftersom det är olika tillståndsgivare som utformar villkoren, det vill säga antingen regeringen eller Lotteriinspektionen. Villkoren har också förändrats över tid vilket gör tillståndsgivningen svåröverskådlig.

Villkor för Rikslotterier

De krav på spelansvarsåtgärder som anges i tillstånden¹⁰² och som Riksrevisionen har granskat, är om krav ställs på spelaktören 1) att informera spelaren om de risker som spelet kan ge och att information om spelansvarsfrågorna ska vara lätt åtkomlig, 2) att erbjuda en möjlighet att begränsa sina spelinsatser eller förluster i pengar eller begränsa sitt spelande i tid och 3) att erbjuda en möjlighet att avstå sig från spelande under en viss tid.

Fysiska lotter leder i betydligt mindre grad till ett spelberoende vilket talar för att det inte behövs lika mycket spelansvarsåtgärder i denna spelform i förhållande till andra. Detta är dock inte entydigt och i den takt som även lotter erbjuds på Internet har riskerna med lotterispel ökat. När traditionella spelformer såsom lotter spelas på nätet ökar "triggandet" i spelen. Skraplotter och bingo spel blir mer tillgängliga på Internet och återkopplingen i spelet går snabbare vilket ökar riskerna för spelberoende.¹⁰³

Vid jämförelse mellan vilka krav på spelansvarsåtgärder som ställs på de tre undersökta ideella föreningarna kan konstateras att inga av ovan nämnda villkor ställs i tillstånden för PostkodLotteriets/PostkodFöreningens olika spelformer eftersom föreningen ännu inte har några lotter som kan spelas på nätet. För Bingolotto/Folkspel och Kombilotteriet/A-lotterierna har ovanstående krav ställts på Internetspelen men inte på de fysiska lotterna.

¹⁰² Avser tillstånd för 2010 för Svenska Spel, ATG, Postkodlotteriet, Folkspel och A-lotterierna.

¹⁰³ Minnesanteckningar från möte med Spelinstitutet den 2011-04-27.

Villkor för Svenska Spel

De strängaste spelansvarsåtgärder som anges i ett enskilt tillstånd för Svenska Spel finns för poker på nätet. Där ställs krav att spelaren upprättar en spelbudget innan denne får påbörja spelet. Spelaren ska i spelbudgeten begränsa sina spelförluster och sin speltid per dag, vecka och månad. Innan spelarna börjar spela första gången ska bolaget också via hemsidan informera om pokerspelets speciella karaktär och spelets väsentliga inslag av slump. Vidare ska bolaget erbjuda en möjlighet för spelaren att stänga av sig från spelandet. Bolaget ska också erbjuda spelarna en individuell ackumulerad vinst- och förlustställning samt en individuell ackumulerad speltidsangivelse. Bolaget ska redovisa till tillsynsmyndigheten vilka åtgärder som har vidtagits, hur spelarna utnyttjar dessa åtgärder samt göra en bedömning av åtgärdernas effekter. Motsvarande krav finns inte för bolagets andra spel på Internet.

För kasinospel anges i tillståndet att bolaget ska beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande. Svenska Spel ska också arbeta med åtgärdsprogram i form av information om problem och utbildning av personal.¹⁰⁴

Vad gäller värdeautomater finns inga krav på spelansvarsåtgärder som riktar sig till spelarna. Däremot finns en tillgänglighetsbegränsning. Begränsningen består i att endast 7 000 värdeautomater får finnas i hotell- och restaurangverksamhet och 500 i bingohallar. Dessutom får avkastningen från spelautomater i bingohallar inte vara större än avkastningen från bingospel i bingohallen.¹⁰⁵ I tillståndet för 2012 har regeringen angivit att bolaget ska arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande och att redovisa de åtgärder som vidtagits för att säkra sociala skyddsintressen samt hur (kommande) spelansvarsåtgärder används av spelarna.

I Svenska Spels lotteritillstånd anges att bolaget ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas samt beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande. Bolaget ska i samband med årsredovisningen i en separat redovisning utförligt redogöra för de åtgärder bolaget vidtagit i syfte att säkra de sociala skyddshänsynen.

¹⁰⁴ När man väl har kommit in på kasinot finns inga särskilt stränga regler för sloten som kan hänföras till tillstånden. Tvärtom är reglerna om insats och utbetalning avsevärt generösare för sloten. Inte heller finns det regler t.ex. om att ett kvitto ska skrivas ut vid ett visst vinstbelopp. Lotteriinspektionens synpunkter vid faktagranskning, 2012-04-05.

¹⁰⁵ I Lotteriinspektionens kompletterande villkor finns vidare en begränsningsregel för restauranger avseende både omsättning och "take away". Svenska Spels synpunkter på granskningsutkast 2012-06-01.

Regeringen ställer inga särskilda krav på lotterispelen när de anordnas på Internet eller i mobilen. Däremot ställer Lotteriinspektionen upp krav på att erbjuda spelarna en möjlighet till frivillig avstängning eller en möjlighet att begränsa sina insatser under viss tid eller tills vidare.¹⁰⁶

Villkor för ATG

ATG har i sin koncession inskrivet samma formulering som Svenska Spel har om att säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn tas samt att beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande. I samband med årsredovisningen ska bolaget redovisa de åtgärder bolaget vidtagit för att säkra de sociala skyddshänsynen.

Villkoren om spelansvarsåtgärder är inte helt anpassade till farlighetsgraden

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att tillståndsvillkoren för nätpoker är betydligt strängare än för spelautomater trots att spelautomater enligt studier har ungefär samma farlighetsgrad som nätpoker. Vidare är totalt sett kraven på spel i kasino högre (krav på att motverka problem med överdrivet spelande, åtgärdsprogram i form av information om problemet och utbildning av personal) än för spelautomater på restauranger med mera trots att studier indikerar att kasinospel bedöms ha en lägre risk än spelautomater.

Vid en översiktlig jämförelse mellan de svenska och de danska villkoren kan framhållas att villkoren i Danmark är lagreglerade vilket medför lika villkor för alla licensierade aktörer. Detta underlättar för tillsynsmyndigheten att genomföra en effektiv tillsyn.¹⁰⁷ Se vidare elektronisk bilaga 2.

5.3 Är tillståndsvillkor och frivilliga överenskommelser för marknadsföring effektiva mot intensiv marknadsföring?

På spelmarknaden ska sociala skyddsintressen värnas. Trots detta är marknadsföringen intensiv från både inhemska och utländska spelbolag. Detta innebär att speltjänster marknadsförs som övrig kommersiell verksamhet trots att spelregleringen vilar på grundtanken att det handlar om verksamhet som är potentiellt farlig för konsumenterna. Exempelvis marknadsför sig utländska spelbolag via satellitsändningar på TV över vilka svensk lagstiftning inte råder.

¹⁰⁶ Lotteriinspektionen: *Särskilda villkor för AB Svenska Spels produkter förmedlade över Internet*.

¹⁰⁷ Vidare kan Riksrevisionen konstatera att på den danska marknaden, som har många spelaktörer, ställs mer omfattande, strängare och tydligare licenskrav än de tillståndskrav som ställs på de svenska aktörerna med exklusiva rättigheter på den svenska marknaden. Därutöver är den danska tillsynsmyndighetens befogenheter större. Denna skillnad kan delvis bero på att de spel som licensieras i Danmark är mer riskfyllda än många andra spel som erbjuds i Sverige.

I en översikt av den akademiska litteraturen¹⁰⁸ framgår att det finns en rad faktorer med betydelse för benägenheten hos en person att utveckla spelmissbruk som i teorin kan kopplas till spelreklam. Dessa är som följer:

- *Tillgängligheten till spel.* Spelreklam upplyser om tillgängligheten.
- *Egenheter i hur hjärnans belöningssystem fungerar.* Vissa studier visar att spelreklam aktiverar hjärnans belöningssystem och ger impulser till att spela. Dessa impulser ges i vardagliga situationer utanför renodlade spelmiljöer: hemma framför TV:n, vid en promenad på stadens gator, när man bläddrar i en kvällstidning och så vidare.
- *Impulsiv personlighetstyp.* En impulsivt lagd person torde påverkas mer av reklam än andra.
- *Vinna en stor summa tidigt i spelkarriären.* Mycket av reklamen framställer det som lätt att vinna, vilket kan förstärka det intryck av lättförtjänta pengar genom spel som ges av en storvinst i början av spelkarriären.
- *Övertro på sin egen spelskicklighet i sport- och hästspel.* En del spelreklam överbetonar den egna skickligheten i dessa spel.
- *Ett onormalt behov av att känna spänning* (s.k. *sensation seeking*). En del spelreklam har som främsta budskap att det är spännande att spela, till exempel genom att framhäva stora jackpoter och höga odds. Detta torde inspirera en del personer med ett onormalt behov av att känna spänning till att tillfredsställa sitt spänningsbehov genom spel.

Det finns således flera mekanismer som i princip skulle kunna göra att spelreklam bidrar till att spelmissbruk uppkommer och behålls, och det finns enligt rapportens översikt över forskningen inget uppenbart skäl till att tro att dessa mekanismer inte skulle vara verksamma. I vilken utsträckning reklamen därigenom har effekten att förvärra spelmissbruket är emellertid okänt eftersom empiriska undersökningar saknas.¹⁰⁹

Spelaktörernas marknadsföring är en viktig komponent i den allt hårdare konkurrensen på spelmarknaden. Utifrån organisationernas egna uppgifter för år 2010 kan utläsas att marknadsföringskostnaderna för alla fem undersökta spelaktörer uppgår till mellan 1,5 och 8 procent av bruttoomsättningen.¹¹⁰ De nätbaserade företagens mediainvesteringar överstiger kraftigt de inhemska aktörernas.¹¹¹

¹⁰⁸ Per Binde: *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, Statens folkhälsoinstitut R 2005:21.

¹⁰⁹ Per Binde: *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, Statens folkhälsoinstitut R 2005:21.

¹¹⁰ Uppgifter till Riksrevisionen om marknadsföringens andel av bruttoomsättningen.

¹¹¹ Uppgifter om mediainvesteringar år 2000-2010, Svenska Spels *Årsstämma* 2011-04-19, Svenska Spel hänvisar till Sifo/RM mätningar som ursprungskälla, Svenska Spels synpunkter på granskningsutkast 2012-06-01.

I de fall utländska spelbolag marknadsför sig via svenska medier gäller främjandeförbudet i lotterilagen. Hur effektivt detta förbud är diskuteras i elektronisk bilaga 5. I det följande går Riksrevisionen igenom vilka marknadsföringskrav som finns i svenska tillstånd och koncessioner.

5.3.1 *Marknadsföringslagen och lotterilagen*

Lotterilagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om marknadsföring. De allmänna bestämmelserna om marknadsföring som återfinns i marknadsföringslagen (2008:486) gäller även för marknadsföring av spel. Talan om förbud och ålägganden vid Marknadsdomstolen får väckas av bland annat Konsumentombudsmannen.¹¹² Konsumentverket har inte utfärdat allmänna råd för spel. Myndigheten har gjort detta inom alkoholområdet och därigenom tydliggjort vad som är tillåtet på alkoholmarknaden.¹¹³

Det finns ett fåtal domar i Marknadsdomstolen som berör marknadsföringen av spel.¹¹⁴ Bakgrunden till fåtalet ärenden är dels att inget stöd finns i lotterilagen, dels att det i allmänhet måste föreligga en mängd klagomål innan Konsumentombudsmannen väcker talan i Marknadsdomstolen. Konsumentombudsmannen kan också väcka talan på eget initiativ.¹¹⁵

Lotteriinspektionen har ställt informationskrav på alla reglerade marknadsaktörer vad avser till exempel vinstplaner. Dessa krav återfinns i tillståndens bifogade särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser.¹¹⁶ Lotteriinspektionen kan vid överträdelser i sådana fall dra in tillstånden för de ideella organisationerna. Detta gäller dock inte Svenska Spels och ATG:s koncessioner eftersom det är regeringen som är tillståndsgivare. Lotteriinspektionen kan dock utdöma vitesföreläggande mot alla aktörer på den svenska marknaden. Inga vitesförelägganden eller indragna tillstånd till följd av angivna informationskrav har förekommit.¹¹⁷

¹¹² 47 § marknadsföringslagen (2008:486).

¹¹³ Minnesanteckningar från möte med Lotteriinspektionen 2012-03-08.

¹¹⁴ Exempelvis MD 2009:15 ang. marknadsföring av PostkodLotteriet, MD 2009:25 ang. marknadsföring av Ladbrokes och Svenska Spel.

¹¹⁵ Minnesanteckningar från möte med Lotteriinspektionen 2012-03-08.

¹¹⁶ 12 § lotterilagen (1994:1000), prop. 1993/94:182.

¹¹⁷ Lotteriinspektionen, *Ang. förfrågan från Riksrevisionen*, 2011-11-03; minnesanteckningar från möte med Lotteriinspektionen 2012-03-08; 10, 12, 51 andra stycket och 52 §§ lotterilagen (1994:1000); prop. 1993/94:182, s.58.

Lotteriinspektionen kan inte väcka talan vid Marknadsdomstolen. Myndigheten bedömer dock att det finns ett behov av marknadsföringsbestämmelser i lotterilagen som tydliggör marknadsföringsbestämmelserna inom spelområdet.¹¹⁸

5.3.2 Tillståndsvillkor för marknadsföring

Krav på marknadsföring i Rikslotteriernas tillstånd

I rikslotteriernas tillstånd från Lotteriinspektionen ställs krav på att marknadsföringen ska ske på ett ansvarsfullt sätt, den får inte vara aggressiv eller påträngande och den måste vara förenlig med marknadsföringslagen. Det finns dock ingen tydlig definition av vad detta innebär. I Riksrevisionens jämförelse av de tre ideella föreningarnas marknadsföringsvillkor framgår det att villkoren om ansvarsfull marknadsföring enligt ovan är angivna i PostkodLotteriets/PostkodFöreningens tillstånd men att inga ytterligare villkor ställs. PostkodFöreningen har inte några spel på Internet.

I Bingolottos/Folkspels och Kombilotteriets/A-lotteriernas tillstånd finns krav på ansvarsfull marknadsföring enligt ovan i alla undersökta tillstånd. Vidare anges i Folkspels och A-lotteriets Internetspel att spelaktören inte får försöka vinna tillbaka en spelare som minskat eller upphört med spelande och denne får inte heller direkt marknadsföra sig gentemot enskilda spelare som är avstängda.

Krav på marknadsföring i Svenska Spels och ATG:s koncession

Svenska Spels marknadsföringsrestriktioner finns angivna i lotteritillstånden. Det anges att bolaget i sin marknadsföring ska ha en ansvarsfull inriktning som också innebär ett socialt åtagande i syfte att inte uppfattas som alltför påträngande. I ATG:s koncession finns en identisk formulering om marknadsföringsbegränsningar. I koncessionerna finns inte någon närmare definition av "ansvarsfull inriktning" och "inte alltför påträngande" angiven. I Svenska Spels och ATG:s tillstånd om internationellt samarbete anges att särskild försiktighet ska iakttas i marknadsföringen.

Därutöver finns restriktioner i Svenska Spels tillstånd för Internetpoker. Marknadsföring av poker på nätet får endast ske i tidningar och på Internet, dock får ingen länk anges till hemsidan eller till spelsidan. Marknadsföringen ska vara socialt ansvarstagande och får inte uppfattas som påträngande. I samband med marknadsföringen ska telefonnumret till stödlinjen anges. I marknadsföringen av kasinospel ska bolaget ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som påträngande.

¹¹⁸ Minnesanteckningar från möte med Lotteriinspektionen 2012-03-08.

Lotteriinspektionen har befogenheter att komplettera regeringens tillståndsvillkor i särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser.¹¹⁹ Lotteriinspektionen har kompletterat regeringens marknadsföringsrestriktioner för ATG:s Internet- och mobilspel då dessa försäljningskanaler anses vara särskilt riskfyllda. Motsvarande komplettering för Svenska Spels lotterier, nummerspel och sportspel på Internet och i mobilen finns inte idag. Det innebär att marknadsföringskraven på ATG:s och de ideella organisationernas Internet- och mobilspel idag är strängare än för Svenska Spel. Lotteriinspektionen anger att det sedan ett drygt år tillbaka pågår ett internt arbete vid Lotteriinspektionen för att utveckla villkoren för samtliga tillståndstyper.¹²⁰

Marknadsföringskraven är inte helt anpassade till farlighetsgraden

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att i Svenska Spels tillstånd för spelautomater finns inga särskilda restriktioner angivna vad gäller marknadsföring trots att spel på spelautomater anses som ett mycket riskfyllt spel ur spelberoendesynpunkt. Svenska Spel har dock självpåtagna kriterier som begränsar deras marknadsföring av spelautomater. Vad gäller lotterier, nummerspel och sportspel på nätet som också kan betraktas som relativt riskfyllda spel har varken regeringen eller Lotteriinspektionen angivit några särskilda marknadsföringsrestriktioner i likhet med de som Lotteriinspektionen har angivit för spel på Internet för de ideella organisationerna och för ATG.

Vidare kan Riksrevisionen konstatera att regeringens och Lotteriinspektionens tillståndsvillkor för marknadsföring är oprecisa. Detta samtidigt som det kan konstateras att marknadsföring blivit ett viktigt konkurrensmedel.

Dessutom noterar Riksrevisionen att Konsumentverket inte har något stöd i lotterilagen som tydliggör vilken typ av marknadsföring som är otillåten på spelområdet. Konsumentverket har inte heller utfärdat några allmänna råd till branschen som tydliggör lagreglerna.

¹¹⁹ 12 § lotterilagen (1994:1000), prop. 1993/94:182.

¹²⁰ E-post från Lotteriinspektionen 2012-04-16.

5.3.3 *Frivilligt samarbete om marknadsföring inom ramen för SPER*

Inom ramen för Spelbranschens Etiska Råd (SPER) har alla rikstäckande aktörer utom PostkodFöreningen/Novamedia (PostkodLotteriet) kommit överens om riktlinjer för marknadsföring.¹²¹ Riktlinjerna ska vara självreglerande inom branschen men det är oklart för Riksrevisionen hur aktörernas tillämpning av riktlinjerna följs upp och vilka åtgärder som vidtas om någon inte följer dessa.

5.3.4 *Jämförelse med andra marknadsföringsregleringar*

Regleringen av marknadsföringen avseende alkohol har ett uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen och i yttrandegrundlagen. Marknadsföringsbestämmelserna på alkoholmarknaden är också preciserade i gällande lag på området, nämligen alkohollagen. Konsumentverket har med hjälp av dessa preciserade bestämmelser kunnat ge ut allmänna råd om vad som är otillåtet. Inom alkoholområdet har det också utarbetats en mer omfattande praxis i Marknadsdomstolen än vad förhållandena är inom spelområdet. Se vidare elektronisk bilaga 3.

I Danmark har lagstiftats om marknadsföringsbestämmelser i den danska lotterilagstiftningen. Det gör att villkoren blir lika för alla aktörer på den danska marknaden samt att marknadsföringsvillkor tydliggörs. Förutsättningarna för en effektiv tillsyn förbättras därmed. Men samtidigt är de frivilliga kraven i SPER av betydligt större omfattning än de danska lagreglerade kraven. En nackdel är dock att en stor aktör står utanför branschsamarbetet i SPER.

¹²¹ Dessa riktlinjer är:

1. Medlemmarnas reklam ska följa gällande svensk lagstiftning, vara hederlig och får inte utformas på ett alltför påträngande sätt.
 2. Reklam får inte missbruka konsumenternas förtroende för spelbranschen och dess aktörer och inte heller vilseleda konsumenterna.
 3. Reklam får inte hävda att utfallet av själva dragningen i turspel beror på annat än slumpen.
 4. Reklam får inte innehålla felaktiga uppgifter vad gäller möjligheterna till vinst.
 5. Reklam får inte selektivt riktas mot sårbara och särskilt utsatta grupper i samhället.
 6. Reklam får inte förekomma i sammanhang som främst attraherar minderåriga eller vara utformad så att den särskilt riktas mot denna grupp.
 7. Ungdomar under 18 år får inte ha en central roll i reklam annat än i sammanhang som beskriver ändamål som spelplanordnare bidrar till och då spel inte direkt marknadsförs.
 8. Reklam får inte uppmana konsumenterna till överdrivet spelande.
 9. Reklam får inte hävda att det saknas risker med överdrivet spelande.
 10. Information om spelrelaterade problem och vilken hjälp som finns att få för drabbade och anhöriga ska finnas lätt tillgängligt för konsumenterna.
- PostkodLotteriet är med i OSS, ett forum med Lotteriinspektionen och Folkhälsoinstitutet som huvudmän, som behandlar spelet på ett mer verkkningsfullt sätt, Postkodlotteriets synpunkter på arbetsmaterial 2012-04-23.

I de danska kraven har lagstiftaren förbjudit budskap som ger intrycket av att spel hjälper till att lösa finansiella problem, förbättra spelarens sociala acceptans eller ge sken av att spel har medverkat till kända personers framgångar. Enligt forskningen har denna typ av reklamslag varit vanligt förekommande på den svenska marknaden.¹²² Det har vidare skett ett samarbete mellan danska Konsumentverket och danska Spillemyndigheden i syfte att kunna täcka ett stort tillsynsområde på ett effektivt sätt. Se vidare elektronisk bilaga 2.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Villkor om spelansvar

Villkoren om spelansvarsåtgärder i tillstånden är oprecisa och formuleras på olika sätt vilket försvårar för tillsynsmyndigheten att utöva en effektiv tillsyn. Riksrevisionen kan också konstatera att regeringens tillståndsvillkor för spelansvar skiljer sig mellan spelformer av snarlik farlighetsgrad. En viss särbehandling mellan spelformer kan rättfärdigas enligt EU-rätten bland annat utifrån skillnader i spelformers farlighetsgrad men detta är inte konsekvent genomfört på spelmarknaden.

Vid en översiktlig jämförelse mellan de svenska och de danska villkoren kan framhållas att villkoren i Danmark är lagreglerade vilket medför lika villkor för alla licensierade aktörer. Detta underlättar för tillsynsmyndigheten att genomföra en effektiv tillsyn.

Villkor om marknadsföring

Lotterilagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om marknadsföring. Marknadsföringslagen gäller dock även för spel. Talan om förbud och ålägganden vid Marknadsdomstolen får väckas av bland annat Konsumentombudsmannen. Konsumentverket har dock inget stöd i lotterilagen som tydliggör vilken typ av marknadsföring som är otillåten på spelområdet. Konsumentverket har inte gett ut några allmänna råd. Det finns också få vägledande domar i Marknadsdomstolen vad gäller marknadsföring av spel.

¹²² Per Binde: *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, Statens folkhälsoinstitut R 2005:21.

I Danmark har man lagstiftat om marknadsföringsbestämmelser i den danska lotterilagstiftningen. Det gör att villkoren blir lika för alla aktörer samt att marknadsföringsvillkor tydliggörs. Tillsynen underlättas därmed. Den danska lagstiftaren har bland annat förbjudit budskap som ger intrycket av att spel hjälper till att lösa finansiella problem, förbättra spelarens sociala acceptans eller ge sken av att spel har medverkat till kända personers framgångar. Enligt forskningen har denna typ av reklamslag varit vanligt förekommande på den svenska marknaden.

Regleringen av marknadsföringen avseende alkohol har ett uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen och i yttrandegrundlagen. Till skillnad mot på spelområdet är också marknadsföringsbestämmelserna för alkohol preciserade i speciallag, alkohollagen. Det har inneburit att Konsumentverket har utfärdat allmänna råd till branschen om vad som är otillåtet. Inom alkoholområdet har det också utarbetats en mer omfattande praxis i Marknadsdomstolen än vad förhållandena är inom spelområdet.

Regeringens marknadsföringsvillkor i tillstånden skiljer sig mellan spelformer av samma eller snarlik farlighetsgrad ur spelberoendesynpunkt. En viss särbehandling mellan spelformer kan rättfärdigas enligt EU-rätten bland annat utifrån skillnader i spelformers farlighetsgrad men detta är inte konsekvent genomfört på spelmarknaden. Regeringens och Lotteriinspektionens marknadsföringsvillkor för ATG:s och de ideella organisationernas Internet- och mobilspel är idag strängare än för Svenska Spel. En sådan särbehandling mellan olika företagsgrupperingar avviker från EU-rättens motiv till särbehandling.

Inom ramen för SPER har alla rikstäckande aktörer utom PostkodLotteriet kommit överens om riktlinjer för marknadsföring.

6 Stödjer Svenska Spels verksamheter riksdagens mål på effektivt sätt?

Den svenska spel- och folkhälsopolitiken handlar om en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel kan tillgodoses under kontrollerade former. Utöver tillståndsgivning och tillsyn med mera genomförs detta åtagande genom Svenska Spels verksamhet. Det handlar om hur regeringen formulerar uppdraget till bolaget och hur bolaget tolkar och genomför uppdraget. Detta har stor betydelse för den svenska spelpolitiken och riksdagens mål.

6.1 Bedömningskriterier för regeringens styrning av Svenska Spel och bolagets genomförande av sin verksamhet

Regeringen har i verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande uttryckt att staten när den äger företag ska vara en professionell, tydlig och ansvarsfull ägare.¹²³ Svenska Spel ska som statens spelbolag agera affärsmässigt men även ta tillvara ett samhällsintresse. Riksrevisionen menar att detta ställer höga krav på den statliga ägarstyrningen av bolaget, som ska skapa förutsättningar för bolaget att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt förvalta dessa två delvis motstridiga intressen.¹²⁴ Regeringen måste i sin styrning omvandla riksdagens mål och ge Svenska Spel utgångspunkter för att effektivt förverkliga dessa.

¹²³ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2010.

¹²⁴ Här kan jämföras med bland annat RiR 2010:12 och RiR 2004:28.

Riksrevisionen utgår från att Svenska Spels genomförande av verksamheten ska ske så att bolaget är ett föredöme på marknaden avseende spelansvar och kanalisering. Kanaliseringen innebär sannolikt en ökad konkurrens och en intensiv marknadsföring. En effektiv kanalisering innebär enligt Riksrevisionen dock att marknadsföring, produktutformning och använda försäljningskanaler med mera inte leder till ett ökat antal personer som är spelberoende. Enligt EU-rätten ska marknadsföringen också vara restriktiv och måttfull.¹²⁵ Ett effektivt genomförande av spelansvar omfattar att åtgärderna är evidensbaserade och används av ett stort antal av Svenska Spels kunder.

Forskning har klarlagt att vissa strukturella faktorer ökar risken för problematiskt spelande: hög tillgänglighet, snabb återkoppling mellan insats och utfall, möjlighet till kontinuerligt spelande anonymt och inslag av skicklighet.¹²⁶ Det innebär att spel på exempelvis Internet och i mobilen innehåller betydligt fler riskfaktorer än samma spel i fysisk form.

6.2 Svenska Spels genomförande av sitt uppdrag¹²⁷

6.2.1 Försäljningskanalerna påverkar risken för spelberoende

Svenska Spel har ett brett utbud av spelformer i form av sportspel, nummerspel, lotterier, värdeautomatspelet Vegas, kasinospel och poker på Internet. Flera av dessa spelformer innehåller högre riskfaktorer för problemspelande än andra spel.¹²⁸ Svenska Spel har också fått ensamrätt till sportspel som sker i fler än en kommun, värdeautomatspelet Vegas, kasinospel och poker på Internet. När det däremot gäller traditionella lotterier och nummerspel konkurrerar Svenska Spel med folkrörelserna på den legala marknaden. Vidare finns också viss konkurrens mellan Svenska Spels sportspel på Internet och ATG:s vadhållning på hästar på Internet. Därutöver finns ett illegalt spelutbud och ett oreglerat spelutbud på Internet av olika spelformer. Det innebär att det totala utbudet av spelformer på den svenska marknaden även kommer från andra aktörer än de legala.

¹²⁵ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, Se t.ex. dom av den 8 september i målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl., ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 103. Den reklam som innehavaren av ett statligt monopol eventuellt gör för sitt utbud måste dock vara måttfull och inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att styra konsumenterna till tillåtna spel. Reklamen får i synnerhet inte uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklambudskap där stora spelvinster förespeglas.

¹²⁶ Senate Selected Committee on Information Technologies, 2000; Johansson & Götestam 2004, Griffiths, Wardle, Orford, J., Sproston & Erens, 2009.

¹²⁷ Minnesanteckningar från möten med Svenska Spel och Playscan, 2011-03-23, 2011-05-10, 2011-11-10, 2011-11-11, 2011-11-16, 2011-11-21, 2011-12-13.

¹²⁸ Se tidigare nämnda SWELOGS undersökning.

Förutom de traditionella försäljningskanalerna butiksombud, restaurangombud och kasinon har Svenska Spel försäljningskanalerna Internet och mobilen. De senare försäljningskanalerna är snabbare och mer tillgängliga vilket betydligt ökar riskmomenten i spelandet med avseende på spelberoende. Ett riskfyllt inslag är också livebetting på sportspel som också erbjuds av Svenska Spel i försäljningskanalen Internet. Svenska Spel är mån om tillgängligheten och ställer krav på hundra procent tillgänglighet från bolagets driftavdelning. Syftet är att alla spel ska kunna nås dygnet och året runt. En annan försäljningskanal som ökat i omfattning är prenumerationstjänst som används för lotterier. Folkrorelserna, som av hävd har använt sig av denna försäljningskanal, konkurrerar i denna kanal med Svenska Spel.

Vissa delar i Svenska Spels kundtjänst såsom bingochat och pokerspelstyrning är också mer än en traditionell kundsupport och kan enligt Riksrevisionens bedömning i vissa delar liknas med en försäljnings- eller marknadsföringskanal. På bingo chatten chattar man med kunderna för att vara social och få kunderna att trivas. Detta ersätter det sociala samtalet på de tidigare nedlagda bingohallarna. Chatten erbjuder också deltagarna att delta i andra tävlingar när bingospelet är över. Detsamma gäller för pokerspelstyrningen där man chattar med spelarna och svarar på frågor om varumärket, pokerstrategier, buggar i systemet, hänvisar till nästa turnering etc.

Nät pokerutvärderingen visar enligt Spelinstitutet att spel på Internet både kan förvärra befintliga spelproblem och skapa spelproblem hos personer som tidigare inte har haft det.¹²⁹ Ytterligare en riskfaktor är att spelformer kan förändras då de går från att vara fysiska spel till att vara Internetspel. Ett tydligt exempel är skraplotter som i sin fysiska version har en hög grad av social kontroll genom att köpen sker via ombud. På Internet finns inte samma sociala kontroll då det är lätt att köpa ytterligare lotter och med "autoskrap" närmar sig spelupplevelsen en spelautomat.¹³⁰

Svenska Spel bedriver ett flertal högriskspel enligt riskbedömningsverktyget GAM-GaRD.¹³¹ Vissa har bolaget ensamrätt för medan andra konkurrerar med folkrorelsernas produkter.

¹²⁹ SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*.

¹³⁰ *Sammanställning till Riksrevisionen*, Spelinstitutet 2011-11-25.

¹³¹ Produktresultat från GAMGaRD, Svenska Spel 2011-11-18.

6.2.2 *Hög risk för spelberoende medför inte någon genomgripande produktmodifiering vid produktutvecklingen*

Svenska Spel bedömer att utveckling av nya spel är en förutsättning för att bättre kunna kanalisera försäljningen till sig. Svenska Spel har därför nyligen inrättat en ny affärsutvecklingsenhet (A&D).¹³² I utvecklingen av nya spelformer i den nya A&D-enheten utgår man främst från spelupplevelsen. Frågan om spelansvar behandlas i första hand i samband med att själva prototypen testas. Först inför lanseringen tar bolaget inom aktuellt affärsområde fram vilka eventuella begränsningar och spelansvarsåtgärder som blir aktuella för spelet. Det är även i detta senare skede som bolagets CSR-enhet (Corporate social responsibility) involveras.

Svenska Spels nya produkter genomgår inför lanseringen en riskutvärdering. När det gäller spel som bedöms som högriskspel är processen enligt bolaget rigorös. Först identifieras risk med hjälp av riskbedömningsverktyget GAM-GaRD. Om produkten bedöms vara av högriskkaraktär (röd nivå enligt verktyget GAM-GaRD) ska ett antal steg genomföras. En bedömning görs först om Svenska Spels utveckling av produkten orsakar problemspelande och spelberoende. Om andelen spelberoende bedöms som hög ska restriktioner i Svenska Spels marknadsföringsriktlinjer¹³³ tillämpas. Spelansvarsverktyg som ska skapa förutsättningar för kunden att kontrollera sitt spelande bifogas därefter spelprodukten. Utomstående experter anlitas för att analysera, kommentera och tillstyrka eller avråda från lansering. Produkten lanseras med spelansvarsverktyg bredvid spelprodukten. En årlig uppföljning av produkten ska enligt bolaget också göras där bland annat andelen spelberoende och riskspelare följs upp.

Svenska Spel vidtar inte några genomgripande modifieringar i sina spelprodukter för att minska produkternas farlighetsgrad¹³⁴ och därigenom motverka överdrivet spelande. Bolaget menar att sådana ingrepp påverkar spelupplevelsen. Det är svårt att modifiera spelen eftersom samma faktorer "triggar" en normalspelare som en problemspelare¹³⁵. Som ovan nämnts bifogas i stället frivilliga spelansvarsverktyg som ska skapa förutsättningar för kunden att kontrollera sitt spelande eller att spelaren för en mindre del av produktutbudet ska sätta ramarna för sitt spelande.

¹³² För att få påbörja att sälja en hel ny spelform krävs dock tillstånd från regeringen. I de fall det exempelvis enbart rör en ny produktvariant eller ny försäljningskanal för en redan etablerad spelform förs diskussioner med Lotteriinspektionen.

¹³³ *Riktlinjer för marknadsföring (gäller fr.o.m. 2008-01-01)*, Svenska Spel, 07-10-19.

¹³⁴ Exempelvis genom att minska spelens hastighet, införa pop up fönster med varningar etc.

¹³⁵ Minnesanteckningar från möte med Spelinstitutet 2011-11-25.

Svenska Spel har en organisatorisk anpassning till försiktighetsprincipen. Det innebär att CSR och spelansvarsfrågorna ska vara affärsintegrerade och genomsyra organisationen. Affärsområdena känner väl till spelansvarsfrågorna och vänder sig till CRS-chefen endast vid osäkerhet. CSR-enheten ger då råd och rekommendationer om hur man bör handla. Det förutsätts att affärsområdena ska följa dessa rekommendationer. Det är dock affärsområdet som tar det slutliga beslutet. Vidare är CSR-enheten organisatorisk inplacerad i staben för information & CSR. Kommunikationsdirektören sitter med i koncernledningen som är VD:s samrådsorgan och ska där representera CSR-frågorna.

Riksrevisionen konstaterar att CSR-enheten i dagläget endast lämnar rekommendationer till övriga delar av bolaget, vilket riskerar att spelansvarsfrågorna inte beaktas i besluten i tillräckligt hög grad.¹³⁶

6.2.3 Marknadsföringens roll och karaktär i Svenska Spels verksamhet

Marknadsföringen är enligt bolaget den viktigaste funktionen för att öka marknadsandelar i branschen. Utländska nättaktörer har störst utgifter för marknadsföring, men också Svenska Spel och ATG har stora utgifter.¹³⁷ Svenska Spels utgifter för reklam låg 2005 på ungefär samma nivå som för andra stora bolag inom konsumtionssektorn.¹³⁸ Det ska då beaktas att marknadsföringen sker i en samhällssektor där staten har uttryckt behov av extra skyddsåtgärder. Av uppgifter om marknadsutvecklingen från Svenska Spel framgår att konkurrensen från andra reglerade aktörer har ökat under senare år, särskilt från folkrörelserna i prenumerationskanalen. Även konkurrensen på den nätbaserade sportspelmarknaden har ökat från både ATG och utländska nätbaserade spelbolag. Hotet från utländska nätbaserade aktörer, som uppkom mer intensivt i slutet av 1990-talet, har under några år minskat relativt sett men har ökat igen under 2011.¹³⁹

¹³⁶ Enligt finansdepartementets bedömning har CSR-frågor en starkare ställning i bolaget och större hänsyn tas till spelansvarsfrågor än beskrivningen ger intryck av. Finansdepartementets synpunkter på rapportutkast 2012-06-01.

¹³⁷ Uppgifter från Svenska Spel över inhemska aktörers och utländska spelbolags medieinvesteringar, 2011-04-19; Svenska Spels, ATGs, Postkodlotteriets, Folkspels och A-lotteriets egna uppgifter till Riksrevisionen om bl.a. marknadsföringskostnader under åren 2006–2010.

¹³⁸ Per Binde: *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, på uppdrag av Statens Folkhälsoinstitut R 2005:21.

¹³⁹ Uppgifter från Svenska Spel över marknadsutveckling och marknadsandelar 2007–2011 samt prognos 2012–2014, 2011-11-21.

Svenska Spels främsta marknadsföringskanaler är TV3, TV4, TV5, radio och webben. Mobilen kan också användas som marknadsföringskanal för bland annat ombudsspel (sport, nummer- och lotterispel). Spelkortet¹⁴⁰ möjliggör också för bolaget att rikta marknadsföringen till olika kundgrupper och till exempel ge nya erbjudanden. Kasinospel, Vegasspel och nätpoker marknadsförs i begränsad omfattning. Det innebär att det är affärsområdet Spel och lotterier som har den största marknadsföringskostnaden med tyngdpunkt mot sport-, nummer- och lotterispel. Nätpoker som också ingår i detta affärsområde får enligt tillståndet endast marknadsföras i tidningar och på webben.

Enligt bolaget är viktiga delar i varumärkesmarknadsföringen produkten, CSR/Spelansvaret, partnerskapet med idrotten, ägarens styrning och att avkastningen går tillbaka till allmännyttiga ändamål. I produktmarknadsföringen marknadsförs i stället själva produkten och spelglädjen med produkten.

Marknaden har enligt bolaget utvecklats mot att CSR/spelansvaret börjar betraktas som ett konkurrensmedel. Men bolaget framhåller att spelaren i allmänhet inte väljer spelbolag utifrån vilka spelansvarsåtgärder bolagen har. Spelaren intresserar sig dock för om bolaget i stort är ett seriöst och positivt bolag som tar ett socialt ansvar. Detta resultat använder sig bolaget av i sin marknadsföring genom att i varumärkesmarknadsföringen bedriva kampanjer om bolagets spelansvar. Svenska Spel framhåller att bolaget enligt tillstånden inte får bedriva en för aggressiv marknadsföring. Detta ses, enligt bolaget, som något positivt av kunden. Produktgruppen sportspel och införd 18-årsgräns för att få spela på bolagets spel har haft en positiv inverkan på varumärket. Även sponsring av idrotten ger positiva värden för varumärket.

Inför nya marknadsföringskampanjer ska juridikavdelningen och CSR:s enheten ge sitt godkännande till det nya marknadsföringsbudskapet. Det händer att bolaget vänder sig till Lotteriinspektionen för att konsultera om budskapet är förenligt med villkoren i tillståndet. Bolagets uppföljning av spelansvaret leder också till att bolaget inte marknadsför sig gentemot spelare som frivilligt har stängt av sig.

I granskningen har Riksrevisionen inte närmare studerat Svenska Spels utformning av sin reklam. I en rapport från 2005 redovisas en översikt över den internationella akademiska litteraturen om spelreklam.¹⁴¹ En fråga som har diskuterats i den akademiska litteraturen, och som refereras till i rapporten, är om det är moraliskt försvarbart att statligt kontrollerade spelbolag lägger

¹⁴⁰ Ett spelkort för att verifiera sig och sin ålder och där pengar kan avsättas för spel på ett konto.

¹⁴¹ Per Binde: *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, på uppdrag av Statens Folkhälsoinstitut R 2005:21.

ut stora summor på reklam i avsikt att få befolkningen att spela mer, när det är känt att spelmissbruk är ett samhällsproblem och att överdrivet spelande kan få svåra följder för individer. Den akademiska litteraturen ger ingen klar vägledning i denna fråga och det är heller inte känt i vilken mån spelreklam förvärrar spelproblemen.

En etisk grundregel som ändå framhålls i översikten av den akademiska litteraturen är "det välinformerade valets princip". Denna princip innebär att de som spelar ska ha rätt till korrekt, lättillgänglig och lättbegriplig information om vinstchanser och om hur stor del av insatserna som betalas ut till spelarna i form av vinster (vinstandel). Eftersom det ligger i spelreklamens natur att inge spelarna hopp om vinst, bör det därför vara spelbolagens skyldighet att klart redovisa faktiska vinstmöjligheter.

Bland annat har Svenska Spels reklamkampanjer undersökts i rapportens översikt och den slutsats som drogs är att den information som Svenska Spel gav om sina spelformer många gånger var bristfällig enligt denna norm. Enligt rapporten har Svenska Spel i refererade reklamkampanjer för Lotto till exempel hjälpt de presumtiva spelarna att fantisera om det underbara livet efter storvinsten. Vidare har Svenska Spel profilerat sina sportspel som skicklighetsspel trots att de flesta sportspel mestadels beror på slumpen. Slutsatsen i rapporten var att spelreklamen på flera olika sätt försöker utnyttja bristfälligheter i människans förmåga att korrekt bedöma små sannolikheter och därtill överbetonar skicklighetsmomentet i vissa spel.¹⁴²

Vidare har det i granskningen inte framkommit någon senare forskning av dessa förhållanden. Riksrevisionen kan dock konstatera att regeringen inte har utvärderat Svenska Spels marknadsföring.

6.2.4 *Utvärderingar av spelansvarsåtgärder på den svenska marknaden har genomförts i mycket begränsad utsträckning*

Svenska Spel genomför kundundersökningar för att följa upp bland annat spelvanor, bolagets image och vissa spelansvarsåtgärder. En gång per år görs en bred spelkartläggning som vänder sig till 10 000 svenskar för att undersöka befolkningens spelvanor. Vidare görs en gång per kvartal en imagetracking för att undersöka hur kunder i en webbpanel upplever Svenska Spels varumärke. Sedan 2008 har Svenska Spel vid några enstaka tillfällen genomfört en mindre webbundersökning där kunder på nätet har svarat på frågor om hur de uppfattar vissa specifika spelansvarsåtgärder, om de använder sig av dessa och om de följer sina uppsatta begränsningar.

¹⁴² Per Binde: *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, s.99 f, på uppdrag av Statens Folkhälsoinstitut R 2005:21.

En förutsättning för att spelansvarsåtgärderna ska kunna ge effekt är att de olika verktygen används. I hur hög grad Svenska Spels frivilliga åtgärder används är inte klarlagt då representativiteten i Svenska Spels webbundersökningar är låg. Undersökningarna har inte haft till syfte att göra en fullständig kartläggning.¹⁴³ Det innebär att bolaget inte riktigt vet hur många kunder som utnyttjar bolagets olika frivilliga spelansvarsåtgärder. Enligt bolaget har ca 10 procent (50 000 kunder) av kunderna på Internet aktiverat modulen Playscan, det vill säga Internetkundernas utnyttjande av en enskild spelansvarsåtgärd uppgår till ca 10 procent.¹⁴⁴ I utvärderingen av nätpoker¹⁴⁵ framkom att 16 procent av de svarande (1031 personer) hade använt Svenska Spels självtest i Playscan. Den obligatoriska åtgärden på spel över Internet är att spelaren ska sätta upp inom vilka ramar spelandet får ske. För övriga försäljningskanaler och spelformer krävs inte sådana obligatoriska begränsningar.

Enligt uppgift från bolaget arbetar de flesta forskare inom spelområdet med validering av åtgärder och det är därför svårt att finna forskare som kan vara oberoende och utvärdera vidtagna spelansvarsåtgärder. Detta är enligt bolaget orsaken till att bolagets vidtagna åtgärder inte har utvärderats.

Utvärderingen av Svenska Spels nätpoker

Den enda utvärderingen av svenska spelformer som genomförts på uppdrag av regeringen är nätpokerutredningen om Svenska Spels nätpoker.¹⁴⁶ Inledningsvis menar nätpokerutredningen¹⁴⁷ att spelansvarsåtgärdernas verkningsgrad ytterst handlar om huruvida vidtagna åtgärder leder till en mindre risk för att spelarna hamnar i ett problematiskt spelbeteende. Spelproblem orsakas av en mängd olika faktorer. Nätpokerutredningen menar att i den internationella forskningen framställs tillgången till spel som grunden till spelberoende och spelproblem. Utredningen menar också att forskningen visar att individvariabler som alkoholmissbruk, personlighetsstörningar och psykiatriska symtom har samband med spelberoende. Släkt och vänner attityd till spel är också viktiga. Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att det är svårt att med säkerhet avgöra vilken effekt spelansvarsåtgärderna egentligen har.

¹⁴³ Telefonsamtal med Svenska Spel 2011-02-27, 2011-02-23.

¹⁴⁴ Minnesanteckningar från möte med Svenska Spel, 2011-11-21, 2011-03-25; Svenska Spels synpunkter vid faktagranskning 2012-04-10.

¹⁴⁵ SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*.

¹⁴⁶ Internationella kasinon har utvärderats i SOU: 2006:64. Svenska Spels synpunkter på rapportutkast 2012-06-01.

¹⁴⁷ SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*.

Utredningen har ändå gjort ett försök att mäta verkningsgraden i Svenska Spels spelansvarsåtgärder i nätpoker och har konstaterat att avstängning och olika former av självbegränsande verktyg såsom möjlighet till att sätta upp tids- och beloppsgränser för sitt spelande har haft en relativt hög verkningsgrad.^{148, 149} I utredningens enkät framförde också spelarna själva att spelare i allmänhet bör ges återkommande återkopplingsinformation om den egna, ackumulerade vinst- eller förlustställningen i kronor räknat. För närvarande lämnar Svenska Spel denna information endast på Svenska Spels pokerplattform.

6.2.5 *Spelansvarsåtgärderna kan få en starkare ställning i Svenska Spel*

Svenska Spel arbetar alltså med spelansvar för att motverka att spelproblem utvecklas. Spelansvar kan beskrivas som en uppsättning policys, program och spelansvarsåtgärder som syftar till att, så långt det är möjligt, minimera riskerna för att spelarna får egna problem genom att spela för mer tid och pengar än de har, och därmed skadar både sig själva och andra. Balansgången är att spelansvaret samtidigt måste göra det möjligt för dem som vill spela, och klarar det utan problem, att kunna göra det utan att känna sig begränsade eller övervakade på ett "negativt sätt"¹⁵⁰.

Svenska Spels främsta åtgärder inom spelansvaret är information om spelets risker och vinstchanser, utbildning av personal, utbildning och kontroll av butiksbud och affärspartners samt verktyg i spelmiljö som spelaren kan använda för att lättare hålla kontroll över sitt spelande eller begränsa sitt spelande. Det kan också nämnas sådant bolaget avstår ifrån att göra, till exempel begränsad marknadsföring, begränsade kundprogram och begränsad produkt- och kanalutveckling.¹⁵¹

¹⁴⁸ SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*, tabell 4.5 på sid. 74.

¹⁴⁹ Se också Statens folkhälsoinstituts rapport 2010 *Att förebygga spelproblem – en kunskapsöversikt och en systematisk litteraturoversikt*.

¹⁵⁰ *Sammanställning till Riksrevisionen*, Spelinstitutet 2011-11-25.

¹⁵¹ Svenska Spels synpunkter vid faktagranskningen 2012-04-10.

Direkta kostnader för spelansvarsverktyg är av mindre omfattning

Av uppgifter till Riksrevisionen framgår att de årliga kostnaderna för spelansvarsverktyg är för alla undersökta reglerade spelaktörer på den svenska marknaden marginella eftersom investeringen av spelansvarsverktyg vanligtvis är den stora kostnaden och de årliga rörliga kostnaderna utgörs av låga driftkostnader. Den stora kostnaden som Svenska Spel framhåller är de intäktsminskningar som uppkommer till följd av införda spelansvarsåtgärder. Genom presenterade spelansvarsåtgärder på webben eller i andra försäljningskanaler begränsar spelaren sitt spelande vilket leder till minskade spelintäkter för Svenska Spel.¹⁵²

Fördjupad utbildning i spelansvar finns inte för kritiska funktioner

Spelutveckling, kundtjänst, bingo chatten och pokerspelstyrningen är kritiska funktioner ur spelansvarssynpunkt där det finns ett ökat behov av personalutbildning. Svenska Spel har differentierat personalutbildningen inom bolaget men dessa kritiska funktioner har enligt uppgift inte fått en fördjupad utbildning. Detta trots att spelutvecklingen är den funktion i bolaget som utformar spelen för kunden och kundtjänsten, bingo chatten och pokerstyrningen är de funktioner som har direktkontakt med kunden.¹⁵³

Svenska Spels har många frivilliga spelansvarsverktyg dock få obligatoriska

Svenska Spel har genomfört en stor mängd frivilliga spelansvarsåtgärder i syfte att underlätta för spelaren att begränsa eller upphöra med sitt spelande i det fall spelaren själv bedömer att ett behov finns. Svenska Spel har också tilldelats European Lotteries certifikat på högsta nivå för sina spelansvarsverktyg. I elektronisk bilaga 7 redogörs mer utförligt för Svenska Spels spelansvarsåtgärder för olika spelformer.

Riksrevisionen kan konstatera att Svenska Spel för bolagets Internetspel (sport-, nummer- och lotterispel) har infört obligatoriska krav på att upprätta en veckobudget där spelaren själv anger insats- och förlustgränser innan spelet kan påbörjas. För Internetpoker finns också krav på tidsgränser för spelandet. Vidare kan konstateras att Svenska Spel inte har infört sådana obligatoriska spelansvarsåtgärder i form av belopps- och tidsgränser för spelautomater, ombudsspel och kasinospel.

¹⁵² Uppgifter till Riksrevisionen om intäkter och kostnader för Svenska Spel, ATG, Postkodlotteriet, Folkspel och A-lotteriet åren 2006–2010.

¹⁵³ Uppgifter om utbildningsnivåer från Svenska Spel, minnesanteckningar från Spelinstitutet 2011-11-25.

Riksrevisionen har tagit del av nätpokerutredningens utvärdering där man framhåller att det mest effektiva ur spelansvarssynpunkt är att ansvarsåtgärder är obligatoriska men att spelarna i detta fall själva ska få ange gränserna för sitt spelande, helst i både belopp och tid.¹⁵⁴ Riksrevisionen konstaterar att Svenska Spel inte har infört obligatoriska spelansvarsåtgärder för vissa spelformer som klassas som riskfyllda och att det därför kan finnas skäl för sådana åtgärder. Obligatoriska spelansvarsåtgärder är exempelvis inte införda för spelautomater och spel på kasinon, som är relativt riskfyllda spelformer.

Försäljning av spelansvarsverktyget PlayScan försvåras

I mars 2010 förvärvade Svenska Spel Playscan AB som utvecklar och underhåller Svenska Spels spelansvarsverktyg Playscan (f.d. Spelkoll) på webbplatsen. PlayScan är ett spelansvarsverktyg på Internet som följer och analyserar spelarens spelbeteende över tid och kan uppmärksamma spelaren på ändrat beteende och föreslå olika åtgärder som spelaren kan ta ställning till. Syftet med förvärvet av bolaget var att stärka Svenska Spels spelansvar och ge ökade möjligheter att utveckla verktygets funktionalitet. Svenska Spel har också beslutat i december 2011 att spelansvarsverktyget PlayScan ska kunna säljas till alla spelbolag som efterfrågar produkten. Svenska Spels ledning sitter dock fortfarande kvar i PlayScans styrelse vilket innebär att det finns en risk för att ledningen får insyn i konkurrenters affärshemligheter och detta skulle kunna avhålla dessa från att köpa PlayScans tjänster.

Ökat spelansvar i spelautomater har dragit ut på tiden

Spelautomater är till nettospelintäkter Sveriges största enskilda spelform. Svenska Spel har i flera år fört en diskussion med spelautomatsleverantören om att öka graden av spelansvar genom att bland annat införa ett spelkort i spelautomaterna som gör att kunderna frivilligt ska kunna sätta spelgränser i tid och pengar samt stänga av sig från spel på spelautomater. Det är dock fortfarande osäkert när en förändring kan genomföras. Tester av det nya utförandet kommer att inledas i början av 2013. Det innebär att än så länge finns relativt få spelansvarsåtgärder i spelautomaterna.

¹⁵⁴ Minnesanteckningar från möte med Spelinstitutet 2011-11-25; SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*; Dr Richard T.A. Wood, Dr Mark D. Griffiths: *Social responsibility in online gambling: voluntary limit setting*.

Mål om att föra samtal med unga på kasinon har inte uppnåtts

Personalen är på kasinon utbildad i spelansvar och samtalar om spelansvar med kunder som uppvisar tecken på ett osunt spelande, har en hög besöksfrekvens eller som själva tar kontakt med personalen. Gästerna på kasinona erbjuds bland annat ingå avtal om frivillig avstängning eller besöksbegränsning. Sedan 2010 har personalen också ett mål om att föra samtal med samtliga kunder som är 20–24 år och som gör 15 eller fler besök inom loppet av en tremånadersperiod. Målet har ännu inte kunnat nås.

6.2.6 *Bolaget vidtar få särskilda åtgärder mot problemgrupper och exkluderar identifiering av spelproblem*

Svenska Spel gör sin segmentering av kunder utifrån kundkategoriers spelbeteende och efterfrågan. Det innebär att bolaget inte särskilt utgår från riskgrupper (yngre män mellan 18–24 år och äldre kvinnor) för problemspelande i sin segmentering. Dessa grupper är inte heller speciellt utpekade i marknadsföringsriktlinjerna. Bolaget bedömer att det är svårt att ha en särskild marknadsföring mot dessa specifika grupper. Bedömningen är att spelarna själva måste vilja göra något åt det överdrivna spelet. Svenska Spel vidtar därför inga särskilda ansvarsåtgärder riktade mot dessa grupper förutom i kasinon där bolaget samtalar med 20–24 åringar.

Samtidigt hänvisar bolaget i sina riktlinjer för marknadsföring¹⁵⁵ till övergripande principer om bland annat kanalisering som lyder:

”Det ingår i vårt uppdrag att kanalisera spelet från oreglerade aktörer till en säker och trovärdig miljö”

och att därför behöver bolaget informera om och marknadsföra sina produkter och tjänster. Vidare konstateras att

”Svenska Spels marknadsföring kan således i vissa sammanhang leda till ett ökat spelande. Däremot ska marknadsföring inte ske på bekostnad av ökad andel spelberoende. För att säkerställa detta genomför Svenska Spel kontinuerliga mätningar över andelen spelberoende uppdelat per produkt och distributionskanal.”

¹⁵⁵ Riktlinjer för marknadsföring (gäller fr.o.m. 2008-01-01), Svenska Spel 2007-10-19.

Svenska Spel konstaterar utifrån dessa mätningar att spelberoendet inte har ökat över tid trots en kraftigt förändrad spelmarknad. Svenska Spel menar att företaget därför inte har behövt vidta några speciella åtgärder eftersom spelberoendet är oförändrat.¹⁵⁶ Riksrevisionen konstaterar att det bolaget refererar till endast avser den totala andelen spelberoende av befolkningen. Av Swelogsundersökningen framgår dock att unga män och äldre kvinnor kraftigt har ökat sitt spelberoende.

Svenska Spel har studerat hur Systembolaget på alkoholmarknaden har lagt upp sin verksamhet eftersom detta bolag har ett snarlikt ägaruppdrag som Svenska Spel. Därvid har det framkommit att Systembolaget tydligt har avgränsat sitt ansvar, det vill säga när kunden lämnar Systembolagsbutiken har Systembolaget inte längre något socialt ansvar.

Även Svenska Spel har avgränsat sitt ansvar så att behandling av spelberoende ligger utanför bolagets ansvar. Bolaget bedömer inte heller att bolagets uppgift är att identifiera problemspelare. Individen själv har ett ansvar att identifiera sitt spelberoende med hjälp av de frivilliga spelansvarsåtgärder som presenteras på webben och i andra försäljningskanaler. I bolagets ansvar ingår däremot att presentera vart man ska vända sig för att få stöd och vid direkt förfrågan hänvisa till Stödlinjen på Internet.¹⁵⁷

Som en följd av bolagets gränsdragning är det heller ingen tilldelad uppgift för kundtjänsten, bingo chatten och pokerspelstyrningen att identifiera problemspelare trots att dessa funktioner enligt Riksrevisionen sannolikt har stora möjligheter att göra detta. Enligt uppgift från bolaget uppgår samtal om spelproblem i kundtjänsten, bingo chatten och pokerspelstyrningen till cirka 20 samtal per år.^{158, 159} Det förs dock ingen statistik över detta. Det är fler anhängiga än spelare som ringer. Spelare ringer sällan.

Vidare har Svenska Spel valt att inte använda sina kundkortregistreringar för att kunna informera enskilda kunder om risker och behandlingsstöd vid konstaterade avvikelser från normalt spelmönster. Bolaget bedömer att kunderna uppfattar att en sådan åtgärd är integritetskränkande. I det frivilliga spelansvarsverktyget PlayScan på Internet informeras visserligen om risker och avvikelser i personliga spelmönster men bolaget följer inte upp vad kunden gör. Bolaget har inte heller gjort det till en rutin att obligatoriskt

¹⁵⁶ E-post från Svenska Spel 2012-03-16.

¹⁵⁷ Minnesanteckningar från möte med Svenska Spel 2011-03-23.

¹⁵⁸ Minnesanteckningar från möte med Svenska Spel 2011-11-11.

¹⁵⁹ Svenska Spel anför i faktagranskningen av rapportutkastet att bolaget uppskattar siffran till 80–90 per beroende på hur man räknar. Ett samtal kan initialt handla om t.ex. Stryktipset för att sedan glida över i att handla om spelproblem och spelansvar. Utöver detta hanterar kundtjänsten ungefär 5000 rena spelkontofrågor. Varje månad väljer ungefär 50 spelare att spärra sina spelkonton efter sådana samtal, 2012-04-10.

informera och varna samtliga kunder. Det innebär att kunder som spelar i andra försäljningskanaler eller andra spelformer inte får några varningar vid avvikelser från normalt spelmönster. Det finns enligt uppgift sätt att hantera eventuella uppfattningar att sådana varningar skulle vara integritetskränkande genom att vid registreringen fråga spelarna om och i så fall hur de vill att bolaget ska kommunicera med dem¹⁶⁰.

6.2.7 *Oklart vad kanaliseringen till Svenska Spel ger för effekt*

Det tillstånd som regeringen har gett Svenska Spel att exempelvis bedriva pokerspel över Internet syftade till att kanalisera spelintresset till en aktör vars verksamhet omgärdas av villkor som sätts upp för att skydda spelarna. De främsta medel som står Svenska Spel till buds för att öka kanaliseringen är att marknadsföra sina produkter och att utforma produkterna på ett attraktivt sätt så att produkterna blir konkurrenskraftiga gentemot de produkter som bjuds ut av de illegala aktörerna och de oreglerade nätbaserade aktörerna. Men det är inte bara på nätpoker som Svenska Spel har en accelererande konkurrens. Även andra typer av spelformer är kraftigt konkurrensutsatta från både nätbaserade spelbolag och inhemska legala aktörer. Marknadsföringen av poker tillåts endast i några få försäljningskanaler vilket innebär att Svenska Spels marknadsföring i stället är fokuserad mot bredare kundgrupper som spelar sport-, nummer- och lotterispel. Inom dessa produktgrupper konkurrerar bolaget både med nätbaserade aktörer och inhemska legala aktörer.

Nätpokerutredningen gjorde en webbpanelundersökning för att undersöka kanaliseringens effekter. I utredningen framkommer att summan av antalet spelare som debuterat att spela hos Svenska Spel och stannat kvar hos bolaget och antalet spelare som gått över från utländska bolag var 55 000 personer och summan av antalet spelare som lämnat Svenska Spel för utländska bolag eller aldrig lämnade de utländska bolagen var 95 000 personer.

Nätpokerutredningen undersökte andelen spelare med riskabla och problematiska spelvanor. Utredningen kom fram till att andelen med problematiska spelvanor är minst hos dem som enbart spelar hos Svenska Spel och störst hos dem som spelar hos både Svenska Spel och minst ett annat bolag. En tänkbar förklaring som utredningen anför är att de spelansvarsåtgärder som tillämpas i Svenska Spels nätpoker kan ha eftersträvad effekt. Men variationerna kan också bero på att sammansättningen av spelarkollektiven tycks skilja sig åt mellan de olika grupperna, och att förekomsten av risk-/problemspelare uppvisar samma variation. Det tycks exempelvis ha betydelse att ha annan sysselsättning än arbete (till exempel att vara student, arbetssökande, sjukskriven eller pensionerad) och låg ålder vilket

¹⁶⁰ Minnesanteckningar från möte med Spelinstitutet 2011-11-25.

ökar risken för att en individ ska ha eller utveckla spelproblem. Och dessa demografiska omständigheter kännetecknar alltså i högre grad de personer som spelar hos andra bolag än Svenska Spel.¹⁶¹

Nätpokerutredningen menar ändå att det är svårt att exakt mäta kanaliseringens effekt. Frågor som utredningen ställer är. Vad skulle spelare ha gjort om Svenska Spel inte startat sin nätpokerverksamhet? Hade de ändå börjat spela nätpoker, men då hos någon annan spelarrangör? Eller hade dessa personer överhuvudtaget inte börjat spela nätpoker om Svenska Spel inte hade startat sin verksamhet? Utredningen menar att om dessa personer ändå hade börjat spela nätpoker kan det möjligen hävdas att deras spelande har kanaliserats till Svenska Spel, men om de inte hade börjat så blir rimligen tolkningen en annan. Mot denna bakgrund har utredningen inte uttalat sig om huruvida de kundströmmar som speglas påvisar en lyckad eller misslyckad kanalisering.¹⁶²

Statens folkhälsoinstitut har kommenterat nätpokerutredningens resultat och menar att resultatet tyder på att kanaliseringen inte har någon effekt. Enligt myndigheten framgår det i nätpokerutredningen att cirka 20 000 personer börjat spela på utländska webbsidor och sedan gått över till att spela enbart på Svenska Spel. Denna grupp utgör den direkta kanaliseringen. Det framgår dock även att antalet personer som börjat spela på Svenska Spel men sedan gått över till att spela enbart på utländska webbsidor också består av 20 000 personer. Statens folkhälsoinstitut menar att dessa två grupper tar ut varandra och att det därmed inte skett någon kanalisering netto.¹⁶³

Av bland annat intervjuer med företrädare för bolaget på ledande befattningar framgår att vikten att behålla marknadsandelar är central för företaget. Syftet är att säkerställa en betydande del av marknaden. Medlet för att göra detta är kanalisering av kunderna till Svenska Spel. Detta ska bland annat göras genom att bygga en ny digital plattform med satsning på spel som kan laddas ner i mobiltelefoner.¹⁶⁴

Svenska Spel menar att ägaren inte premierat bolaget för de ansvarsåtgärder som har genomförts eftersom ansökningar om tillstånd för nya spelformer och högre vinståterbetalning på senare tid har avstyrkts. Alltför stor vikt har enligt bolaget lagts på Statens folkhälsoinstituts bedömningar trots att forskningen om förebyggande åtgärder och spelberoende är av liten omfattning och inte

¹⁶¹ SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*, s.84–85.

¹⁶² SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*, s. 23.

¹⁶³ Minnesanteckningar från möte med Statens Folkhälsoinstitut 2012-03-01.

¹⁶⁴ Artikel i Gotlands Allehanda, del 1 sid 3, *Nu vänder vi alla stenar* 2012-02-22, Artikel i Dagens Industri, *Svenska Spels nya VD om sin lottorad: Jag kanske får sluta*, 2011-05-23, Pressmeddelande Svenska Spel, *Svenska Spel redovisar stabilt resultat*, 2011-10-25, Minnesanteckningar från möte med ordförande i Svenska Spel 2011-12-07.

entydig. Statens folkhälsoinstitut intar en försiktighetsprincip och avstyrker de flesta ansökningar om nya spelformer, förändringar i befintliga spelformer och högre vinståterbetalning som enligt bolaget skulle kunna göra Svenska Spels produkter mer konkurrenskraftiga på marknaden.¹⁶⁵

Bolaget gör en jämförelse med Systembolaget och bolagets lansering av lördagsöppet och menar att ibland måste även statliga bolag, såsom Systembolaget och Svenska Spel, bidra till en ökad försäljning på kort sikt för att få rätt beslut på lång sikt. Det finns annars en risk för att monopolet avvecklas och får som konsekvens en stor merförsäljning med en större beroendeproblematik till följd.¹⁶⁶

6.3 Svenska Spels tolkning av uppdraget

Svenska Spels genomförande utgår från hur bolaget har tolkat sitt uppdrag. Av den anledningen har Riksrevisionen genom intervjuer och dokumentstudier närmare studerat bolagets tolkning. Det bakomliggande motivet till Svenska Spels bildande var bland annat att ett statligt ägande skulle vara bra för de sociala målsättningarna. Se vidare elektronisk bilaga 1. Regeringens uppdrag till bolaget har handlat om att både tillgodose efterfrågan på spel och om att värna sociala skyddshänsyn. Sammantaget, menar Riksrevisionen, har uppdraget varit brett och innefattat flera olika intressen. Se vidare elektronisk bilaga 6.

6.3.1 Svenska Spel tolkar sitt uppdrag så att tyngden ligger på kanalisering

Av granskningens intervjuer och dokumentstudier framgår att bolaget upplevt sig ha haft en delvis svåravvägd dubbelroll, och att förutsättningarna för att hantera den har påverkats av att ägaren, det vill säga regeringen, inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning.

Svenska Spel har i en promemoria¹⁶⁷ utförligt gått igenom ägarens uppdrag till bolaget och gjort en tolkning av sitt uppdrag. Svenska Spel inleder sin promemoria med att konstatera att "Svenska Spel bedömer att ägarens aktuella uppdrag till bolaget inte är tydligt formulerat".

Bolaget påpekar vikten av en tydlig ägarstyrning av företag med särskilda samhällsintressen. Svenska Spel skriver att som ett statligt ägt företag har bolaget i uppdrag att bidra till att regeringens spelpolitik infrias. Svenska Spel tar upp en rad samhällsintressen som företaget ska bidra till: motverka

¹⁶⁵ Minnesanteckningar från möte med ordföranden i Svenska Spel 2011-12-07.

¹⁶⁶ Minnesanteckningar från möte med ordföranden i Svenska Spel 2011-12-07.

¹⁶⁷ *Tolkning av ägarens aktuella uppdrag till AB Svenska Spel*, 2010-12-01.

spelberoende, motverka kriminalitet, säkerställa en säker spelhantering, säkerställa en väl utbyggd service, i både storstad och landsbygd, generera ett fortsatt bra överskott, eftersträva hög effektivitet och verka för att minska spelverksamhetens negativa miljöpåverkan. Vidare konstateras att ägaren i sin uppdragsbeskrivning gett uttryck för att verksamheten ska bedrivas effektivt – men att det därutöver inte ingår några finansiella eller ekonomiska mål.¹⁶⁸

I de sammanfattande slutsatserna uppges att man särskilt ska beakta risken för spelberoende inom hela sin verksamhet: spelutveckling, marknadsföring, distribution och försäljning.

Samtidigt skriver bolaget att bolaget inte kan tolka sitt uppdrag på annat sätt än att bolaget ska fortsätta att utveckla och anpassa sina produkter, utveckla sin distribution, marknadsföring och försäljning, i takt med omvärldsförändringarna – för att därigenom kunna vara det trovärdiga alternativet regeringens uppdrag uttrycker. Bolaget har också uppfattat att bolaget ska kanalisera spelandet från förbjuden verksamhet till tillåten och reglerad verksamhet. Regeringen ska emellertid i sina styrdokument inte ha varit tydlig med sitt uppdrag, framför allt när det gäller avvägningen mellan att säkerställa sociala skyddsintressen och ge överskott till ägaren.¹⁶⁹

I sin tolkningspromemoria konstaterar bolaget att regeringens spelpolitik går ut på att begränsa spelandet. Men i ägarens uppdrag till Svenska Spel ingår inte att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att spelandet *inte* ökar. Bolaget skriver att bolaget tolkat uppdraget som att bolaget ska behålla de personer som redan spelar och fånga upp dem som kan tänkas börja. Bolagets åtgärder för att kanalisera spelandet ska inrikta sig på den verksamhet som enligt tillgänglig forskning är mest riskabel samt illegal verksamhet utom kontroll.^{170, 171}

Inför årsstämman 2011 redogör bolaget för att bolaget har ett särskilt uppdrag och att bolagets agerande på marknaden ska uppfattas som positivt och trovärdigt utifrån kunders, och övriga intressenters perspektiv. Därefter konstaterar Svenska Spel att:

- Svenska Spels spelupplevelse ska upplevas vara bättre än andra alternativ på marknaden, vilket innebär att vi skall utveckla verksamheten i takt med omvärldsförändringarna och vad konsumenterna efterfrågar, både avseende spelutbud och spelansvar.

¹⁶⁸ *Tolkning av ägarens aktuella uppdrag till AB Svenska Spel*, 2010-12-01.

¹⁶⁹ *Tolkning av ägarens aktuella uppdrag till AB Svenska Spel*, 2010-12-01.

¹⁷⁰ *Tolkning av ägarens aktuella uppdrag till AB Svenska Spel*, 2010-12-01.

¹⁷¹ Tillsammans med att kanalisera nämns även ofta ambitionen att återta marknadsandelar såsom central. Tidningen Gotlands Allehanda citerar exempelvis Lennart Kjälls ambition om att det handlar om att både gasa och bromsa, utveckla företaget och återta marknadsandelar. "Nu vänder vi på alla stenar", Gotlands Allehanda, 2012-02-22.

- Vi skall inte driva utvecklingen av spel med högre risk för spelproblem, men följa marknaden och agera för att få tillstånd till och utveckla de spel på marknaden som har ett etablerat och stort spelintresse.
- Svenska Spels speltjänster skall erbjuda bättre möjligheter till att kontrollera sitt spelande än övriga alternativ på marknaden.
- Svenska Spel skall behålla sin ledande position på marknaden.
- Svenska Spels verksamhet skall bedrivas med hög kostnadseffektivitet och god lönsamhet.
- God lönsamhet innebär inte att vi skall vinstmaximera.¹⁷²

Kopplingen mellan uppdraget att kanalisera och vinna marknadsandelar framgår även av bolagets tolkningspromemoria. Enligt denna ska bolaget följa marknadsutvecklingen, men inte styra sin verksamhet utifrån denna. Det finns enligt promemorian ”inte något i ägarens uppdrag som uttrycker att Svenska Spel ska växa och öka sin marknadsandel utöver vad som följer av Svenska Spels uppgift att kanalisera spelandet enligt vad som närmare utvecklats ovan.”

Eftersom spelmarknaden präglas av en ständigt pågående kommersialisering måste bolaget ständigt ha produkter som är minst lika attraktiva som de som övriga spelbolag erbjuder. Detta för att kunna fortsätta att ha en positiv inverkan på marknaden, resonerar bolaget i sin tolkningspromemoria.

Sammantaget kan konstateras att Svenska Spel hänvisat till ett otydligt uppdrag från ägaren. Riksrevisionen har särskilt noterat att Svenska Spel efterfrågat en tydligare avvägning från ägaren mellan olika delmängder i ägarens uppdrag. Bolaget har emellertid i sin promemoria gjort en egen tolkning. Riksrevisionen har noterat att Svenska Spel uppfattat att det inte ingår i bolagets uppdrag att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att spelandet *inte* ökar. Det betyder, menar Riksrevisionen, att bolaget menar att bolaget kan medverka till att spelandet ökar.

6.4 Regeringens styrning av Svenska Spel

Regeringens styrning av Svenska Spel är splittrad och har varit otydlig. Av granskningen framgår att Svenska Spel är av central betydelse i kanaliseringen av marknadens spel, från de aktörer som inte har svenskt tillstånd. Tolkningen att kanalisera utgår bland annat från regeringens vilja om att bolaget ska vara ett trovärdigt alternativ till illegal verksamhet och att bolaget ska ha en väl utbyggd service. Uppdraget att kanalisera ska emellertid inte gälla för de ideella organisationerna.¹⁷³ Spelverksamheten hos de ideella organisationerna syftar till

¹⁷² Svenska Spels Årsstämma 2011-04-19.

¹⁷³ Intervju med ordföranden för Svenska Spel, 2011-12-07.

att finansiera organisationernas verksamhet och inte till att kanalisera spelande från oreglerad verksamhet.¹⁷⁴

6.4.1 *Regeringens styrning sker genom flera enheter varav en styr samhällsuppdraget*

Av intervjuer med företrädare för finansdepartementets enhet för bolagsförvaltning framgår att finansdepartementet nyligen förändrat sin organisation för förvaltningen av de 35 bolag med statligt ägande som finansdepartementet ansvarar för.

Sedan 1 juli 2011 är ansvaret för frågor som rör förvaltningen av bolagen liksom frågor om en enhetlig ägarstyrning uppdelat på två enheter. Det är dels Enheten för Statlig Bolagsförvaltning (Fi/SB), dels Enheten för Bolagsanalys och Ägarstyrning (Fi/BÄ).

Enheten för Bolagsanalys och Ägarstyrning består av analytiker, affärsjurister och ansvariga för rekryteringen till de statliga bolagsstyrelserna.¹⁷⁵ Enheten har även ansvar för statens agerande som ägare i hållbarhetsfrågor. På Enheten för statlig bolagsförvaltning arbetar främst förvaltare, med ansvar som handläggare för bolagen och som även finns representerade i bolagens styrelser. Tanken är, enligt departementet, att genom en arbetsform med bolagsgrupper där förvaltare och specialistkompetenser (affärsjurister och analytiker) från båda enheterna samarbetar runt varje bolag, ska förvaltaren ha tillgång till bland annat ekonomiskt och juridiskt stöd.

Förvaltningsmodellen innebär att förvaltaren sitter i styrelsen för det bolag som han eller hon förvaltar. Men själva ägarförvaltningen är skild från den myndighetsutövning som berör bolaget. Tanken är att undvika intressekonflikter. Därför har inte samma person ansvar för myndighetsutövning i sektorsfrågor, exempelvis tillståndsfrågor och lagstiftning, inom bolagets verksamhetsområde. Tillståndsfrågor och lagstiftningsfrågor som berör Svenska Spel handläggs av andra handläggare på Enheten för Kommunal Lagstiftning och Spelreglering (Fi/KLS). KLS enheten är central för bolagets samhällsuppdrag medan de två andra enheterna ansvarar för en mer traditionell ägarstyrning och bolagsförvaltning.

¹⁷⁴ Skriftligt svar från Svenska Spel vid faktagranskning, 2012-04-10.

¹⁷⁵ Analytikern driver processer såsom exempelvis fastställandet av nya/förändrade ekonomiska mål samt bevakar bolagets utveckling och de branscher som bolaget verkar inom. Affärsjuristen utgör ett kvalificerat stöd i juridiska bedömningar av olika affärshändelser i bolagen samt driver processer kring exempelvis statens ägarpolicy och fastställandet av nya bolagsordningar i bolagen. Vidare kan bolagsgruppen dra nytta av expertis inom styrelsenominering, hållbarhet och kommunikation från nämnda enheter. I bolagsgruppen för Svenska Spel ingår ingen analytiker (obearbetat ur anteckningar).

Ägarmappen för svenska spel har utvecklats

Ägarmappens ägaruppdrag har tidigare bestått av tio meningar. Av intervjuer med Svenska Spel och av bolagets tolkningspromemoria framgår att dessa har gett utrymme för tolkningar.

Företrädare för bolagets ledning konstaterar att de tio styrande punkterna har varit under diskussion med företrädare för regeringskansliet. En orsak till att ”meningarna” behövde ses över var att de har tillkommit successivt och att det fanns ett behov av en förutsättningslös omvärdering. Sammantaget har framförts att Svenska Spel behöver ett tydligare uppdrag att arbeta mot, som innefattar delmål både avseende spelansvar och ekonomiska mål.¹⁷⁶

Vid Svenska Spels årsstämma den 24 april 2012 togs beslut om ett samhällsuppdrag och ett ekonomiskt effektivitetsmål för Svenska Spel. Inom ramen för denna granskning har inte bolagets nya uppdrag diskuterats med Svenska Spel eller med företrädare för regeringen. Av uppdraget framgår dock att vissa delar av föregående ägaruppdrag har stärkts medan andra har tonats ned. I det tidigare ägaruppdraget ingick att Svenska Spel efter tillstånd av regeringen ska anordna spel och lotterier och att bolaget skulle beakta konsumenternas intresse av att bolaget ska vara ett trovärdigt alternativ till illegal spelverksamhet. Detta kan jämföras med det nya uppdraget i vilket ungefär motsvarande budskap uttrycks som att bolaget ska tillgodose konsumenternas efterfrågan på attraktiv spelverksamhet och att bolaget ska vara ett trovärdigt men samtidigt attraktivt alternativ till i första hand okontrollerad verksamhet. Sammantaget menar Riksrevisionen att de nya sex punkterna anger en ökad tonvikt mot kanalisering. Se vidare elektronisk bilaga 6.

Begränsad uppföljning av bolagets mål

Riksrevisionen har ställt frågan om hur uppföljningen av Svenska Spels målnuppfyllelse sker. Normalt sker en uppföljning av varje bolags ekonomiska mål av de så kallade bolagsgrupperna. Men Svenska Spel har inte haft ett ekonomiskt mål och därför ska det enligt företrädare för finansdepartementet således inte ha bedrivits något sådant arbete.¹⁷⁷ Därutöver sker inom ägarenheten den för statligt ägda bolag tillämpade styrelsenomineringsprocessen. I detta arbete ingår en löpande utvärdering av bolagets styrelse. Bolagsförvaltningen ska även följa upp hur bolaget lever upp till statens ägarpolicy.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Intervju med Svenska Spel 2011-12-13.

¹⁷⁷ Vid årsstämman 2012 fastställdes ett ekonomiskt effektivitetsmål. Detta mål är att rörelsemarginalen över en konjunkturcykel bör uppgå till minst 22 procent.

¹⁷⁸ Minnesanteckningar från intervju med företrädare för finansdepartementet, 2011-09-15.

Vidare sker en uppföljning av bolagets samhällsuppdrag delvis i samband med förnyade tillstånd. Denna bedömning görs emellertid inte av ägarenheten utan av KLS¹⁷⁹. Men det rör sig inte om att KLS gör en prövning av hur väl bolaget löser sitt uppdrag. Istället fattas beslut utifrån den bedömning som Lotteriinspektionen respektive Statens folkhälsoinstitut gör i rollen som remissinstanser. Bedömningen omfattar hur Lotteriinspektionen och Statens Folkhälsoinstitut ser på utvidgade eller förändrade tillstånd.¹⁸⁰ Lotteriinspektionen respektive Statens folkhälsoinstitut gör sina bedömningar med fokus på spelberoende respektive kanaliseringssyfte – det vill säga de har olika utgångspunkter. I dessa remissyttranden sker dock inte någon egentlig och systematisk uppföljning av vad bolaget har vidtagit för åtgärder för att lösa sitt samhällsuppdrag. Sammantaget framgår det att måluppföljningen av Svenska Spel sker i begränsad utsträckning.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Svenska Spels genomförande

Svenska Spels genomförande av spelpolitiken är ett resultat av bolagets tolkning av sin dubbelroll att både ta sociala hänsyn och tillgodose efterfrågan på spel. Svenska Spel har fokuserat på att kanalisera efterfrågan till det egna bolaget i syfte att staten ska få en ökad kontroll över spelandet och bolaget ska kunna uppfylla sitt uppdrag. Den rådande konkurrenssituationen har medfört att Svenska Spel konkurrerar inte bara gentemot utländska spelbolag utan också mot inhemska legala aktörer med svenskt tillstånd. I hur hög grad kanaliseringen ger effekt i form av högre marknadsandel för Svenska Spel är inte klarlagd. Nätpokerutredningen och Statens folkhälsoinstitut är tveksamma till om kanaliseringen har någon effekt. Det är inte heller klarlagt om de spelare som kanaliserats till Svenska Spel får en minskad risk att hamna i ett spelberoende. Det finns idag endast en utvärdering om bolagets vidtagna spelansvarsåtgärder har haft effekt.

De har i granskningen inte framkommit huruvida resultaten från forskningsöversikten om Svenska Spels marknadsföring fortfarande är aktuella. Men det har inte heller framkommit om det finns några nyare analyser. Vidare har regeringen inte utvärderat Svenska Spels marknadsföring för att kunna bedöma om bolaget går för långt i sin marknadsföring. Rådande

¹⁷⁹ Enligt finansdepartementet är detta helt logiskt eftersom det är skillnad på bolagsstyrning och handläggning av spelreglering. Detta innebär att ägarenheten inte gör bedömningar av tillståndsgivningen och KLS inte prövar hur väl bolaget löser sitt uppdrag. (Synpunkter från Finansdepartementet i samband med faktagranskning, 2012-04-09).

¹⁸⁰ Minnesanteckningar från intervju med företrädare för finansdepartementet, 2011-08-29.

konkurrenssituation innebär också en risk för att Svenska Spels utveckling av produkter, försäljningskanaler och marknadsföring är så likt utvecklingen på en vanlig konsumentmarknad så att det negativt påverkar spelberoendet i befolkningen och därmed inte är förenligt med riksdagens mål.

Svenska Spel har genomfört en mängd frivilliga spelansvarsåtgärder men har inte kontroll över i hur hög grad dessa utnyttjas eller i hur hög grad de motverkar spelare att utveckla ett spelberoende. Bolaget har också avgränsat sitt uppdrag till att inte omfatta direkta kundkontakter eller kundkortregistreringar för att identifiera och få kontakt med personer med begynnande spelberoende. I PlayScan använder bolaget sig av kundkortregistreringar men detta leder inte till direkta kundkontakter. Sammantaget inverkar detta på bolagets roll som ett föredöme från spelansvarssynpunkt.

Svenska Spel har i begränsad utsträckning vidtagit särskilda åtgärder för att motverka ett ökat spelberoende hos unga män eller äldre kvinnor. Den försäljningskanal där särskilda åtgärder vidtas mot unga personer är på kasinona. Vidare konstaterar bolaget i sina riktlinjer för marknadsföring att marknadsföringen kan leda till ett ökat spelande, men att det viktiga är att andelen som har spelproblem inte ökar. Bolagets val att vidta ett fåtal åtgärder mot dessa grupper reducerar förutsättningarna för att nå riksdagens mål.

Svenska Spels tolkning av sitt uppdrag

Svenska Spel har skrivit en promemoria och ledningen har i denna uttolkat hur de uppfattar sitt uppdrag. I promemorian konstaterar Svenska Spel att bolaget ska beakta spelberoende i hela sin verksamhet, det vill säga i spelutveckling, marknadsföring, distribution och försäljning. Samtidigt uppger bolaget sig inte kunna tolka uppdraget på annat sätt än att i det ingår att anpassa sig efter marknaden och att kanalisera spelandet från förbjuden till tillåten och legal verksamhet. Svenska Spel har uppfattat regeringens spelpolitik som att den handlar om att begränsa spelandet men uppfattar att det inte ingår i bolagets kanaliseringsuppdrag att förhindra en ökning av spelvolymen. Svenska Spel bedömer att regeringen inte varit tydlig när det gäller avvägningen mellan sociala skyddsintressen och att ge överskott till ägaren. I Svenska Spel nya uppdrag 2012 har regeringen gett bolaget ett ekonomiskt effektivitetsmål.

Regeringens styrning av Svenska Spel

Regeringen har enligt Riksrevisionens bedömning ett stort ansvar att styra bolaget så att bolaget kan prioritera och balansera de olika delarna i sitt uppdrag. Men bolaget har också ett eget ansvar att genomföra sitt uppdrag utifrån riksdagens mål. I regeringens nya samhällsuppdrag till Svenska Spel 2012, beslutad av årsstämman, framgår att vissa delar av föregående uppdrag har stärkts medan andra har tonats ned. Sammantaget anger de nya sex punkterna i uppdraget en ökad tonvikt mot kanalisering. Uppdraget att kanalisera kan dock innebära att marknadsföringens utformning inte längre kan betraktas som restriktiv och måttfull enligt EU-rätten.

Svenska Spels samhällsuppdrag följs delvis upp i samband med förnyade tillstånd. Detta innebär dock inte att regeringen gör en prövning av hur väl bolaget löser sitt uppdrag. Beslut om tillstånd fattas utifrån den bedömning som Lotteriinspektionen respektive Statens folkhälsoinstitut gör i rollen som remissinstanser. Dessa remissyttranden omfattar dock inte någon egentlig och systematisk uppföljning av vad bolaget har vidtagit för åtgärder för att lösa sitt uppdrag.

7 Hanteras ansvaret att forska, motverka och behandla spelberoende på ett effektivt sätt?

Ett framträdande delmål i spelpolitiken har varit att värna sociala skyddshänsyn för att motverka spelberoende. Detta har även uttryckts genom folkhälsopolitiken, i vilken det ingår som ett delmål att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande.

7.1 Bedömningskriterier för att forska, motverka och behandla spelberoende

Forskning för att ge underlag till förebyggande åtgärder och behandling av spelberoende är enligt Riksrevisionens bedömning en viktig förutsättning för statens åtgärder att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande ska kunna genomföras på ett effektivt sätt.

I syfte att kunna nå riksdagens mål behövs de rätta förutsättningarna för myndigheter och spelbolag att vidta förebyggande spelansvarsåtgärder som ger dokumenterade resultat. Det handlar även om ett statligt åtagande för behandling av spelberoende som är tydligt avgränsat från andra huvudmän (kommuner och landsting) och där staten har klargjort huruvida behandlingsansvaret ligger hos huvudmännen. Detta förutsätter evidensbaserad forskning och metodutveckling för diagnos och behandling.

7.2 Finns förutsättningar för forskning om förebyggande och behandlande åtgärder?

7.2.1 *En kunskapsöversyn har gjorts för att bygga upp kunskap om befintliga förebyggande åtgärder*

Under de senaste tio åren har det vidtagits ett antal åtgärder för att motverka spelberoende och det finns en ökad medvetenhet även bland spelmarknadens aktörer om riskerna med överdrivet spelande.

Statens folkhälsoinstitut lyder under socialdepartementet och har tre övergripande huvuduppgifter. Institutet ska följa upp den nationella folkhälsopolitiken, vara nationellt kunskapscentrum för effektiva metoder och strategier för folkhälsa och bedriva tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena. Sedan 1999 har institutet haft regeringens uppdrag att utveckla insatser mot sociala skadeverkningar av överdrivet spelande.¹⁸¹ Av granskningen har det framgått att det inte finns uppgifter om hur stor andel av Statens folkhälsoinstituts anslag på 28 miljoner kronor per år som går till forskning. Den största forskningsinsatsen som genomförs är Swelogsstudien.

Statens folkhälsoinstitut gör i sitt kunskapsunderlag en genomgång av åtgärder som har vidtagits för att motverka spelberoende under 2004-2010.¹⁸² Myndigheten tar i denna genomgång även upp förslag på åtgärder man anser borde vidtas för att stärka arbetet för att nå det folkhälsopolitiska målet om att minska skadeverkningarna mot spelberoende. Myndigheten hänvisar bland annat till att det har pågått samverkan inom Öberoende spelsamverkan (OSS), som har bidragit till ökad kunskap och medvetenhet om spelproblem. Det saknas emellertid, påpekar institutet, samverkan på nationell nivå.

Statens folkhälsoinstitut tar i sin genomgång upp flera områden inom vilka det har vidtagits åtgärder som har haft positiv effekt, men där det saknas en enhetlighet och överblick. Ett exempel gäller åldersgränser. Flera åtgärder har vidtagits som gjort att nästan hela den reglerade spelmarknaden idag har 18 års gräns.¹⁸³ Företrädare för oreglerade spelbolag uppger också att vissa har infört 18 årsgräns och andra har en ambition om att verka för en 18 års gräns.

Även när det gäller andra spelansvarsverktyg i spelmiljö vidtagna av spelbolagen saknas det en enhetlighet och överblick enligt Statens folkhälsoinstituts genomgång. Spelansvarsverktygen är i regel frivilliga och det saknas vetenskapliga utvärderingar av deras effekt. Statens folkhälsoinstitut hänvisar också i genomgången till rådande riktlinjer för marknadsföring som ett område där det saknas enhetlighet och överblick.

¹⁸¹ 1999 uppgick anslaget för att göra detta till 4 miljoner kronor. 2009 var institutets anslag för insatser för att förebygga spelberoende 28 miljoner kronor och samma anslagspost tilldelades även år 2010, 2011 och 2012. Institutets tre huvuduppgifter inom spelområdet har varit att bedriva förebyggande åtgärder, kunskapsuppbyggnad och utveckling av behandlingsmetoder. *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009*, s.30.

¹⁸² Statens folkhälsoinstitut: *Målområde 11 – Spel Kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010*.

¹⁸³ Statens folkhälsoinstitut: *Målområde 11 – Spel Kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010*.

Statens folkhälsoinstitut påpekar att när det gäller spelansvarsåtgärder i spelmiljö har Svenska Spel kommit längst. Det handlar bland annat om frivillig avstängning, spelbudget som i vissa spel är obligatorisk, samt Spelkoll (PlayScan) som är en frivillig åtgärd. Även oreglerade aktörer använder olika former av spelansvarsåtgärder. Myndigheten har gjort en systematisk litteraturoversikt över den internationella forskningen där det framhålls att flera spelbolag har introducerat spelansvarsverktyg och olika tekniska inslag som ska minska risken för att personer utvecklar spelproblem. Få av dessa åtgärder är dock utvärderade av oberoende forskare.¹⁸⁴

Institutet menar att det är viktigt med ett fortsatt arbete med frågan och påpekar att en stor brist är att det saknas samordning på central nivå. Det finns ingen överblick över vilka verksamheter, myndigheter och politikområden som berörs av frågan om att genom förebyggande arbete nå målet om att minska skadeverkningar av överdrivet spelande.

7.2.2 *Det saknas forskning om förebyggande arbete mot spelberoende och effektiva spelansvarsåtgärder*

Det finns ett stort behov av evidens för olika metoder att förebygga spelproblem. Detta kunskapsunderskott inbegriper också förebyggande spelansvarsåtgärder i spelmiljö och deras effekter. Forskning om spelmönster och spelproblem är en förhållandevis ny företeelse. Det var först på 1990-talet som det började göras mer omfattande studier. På 1990-talet gjordes studier i bland annat Australien, Nya Zeeland, Kanada, Storbritannien, Sverige och USA.¹⁸⁵

Under de senaste femton åren har det emellertid genomförts prevalensstudier som gjort att det idag går att få en relativt god bild av spelande och spelproblem. Bland annat har Statens folkhälsoinstitut genomfört en longitudinell befolkningsstudie om spel och hälsa – Swelogs. Samtidigt finns det betydligt mindre kunskap om risk- och skyddsfaktorer mot spelproblem.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Statens folkhälsoinstitut: *Att förebygga spelproblem – en kunskapsöversikt och en systematisk litteraturoversikt*, sid. 154.

¹⁸⁵ Statens folkhälsoinstitut: *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie*.

¹⁸⁶ Spelinstitutet, *Sammanställning till Riksrevisionen* 2011-11-25.

Svenska Spel avsätter årligen 5 miljoner kronor till Hjärnfonden. Under 2010 har bolaget också instiftat ett oberoende forskningsråd för att öka kunskapen om förebyggande arbete mot spelproblem. Rådet består av representanter från forskningsvärlden, Statens folkhälsoinstitut och Sveriges Kommuner och Landsting. Målet är att årligen bidra med 5 miljoner kronor till rådets finansiering av forskning inom området. Svenska Spels ledning betonar att bolaget inte kan påverka inriktningen på forskningen i sitt nyinrättade forskningsråd då syftet är att rådets företrädare fritt ska prioritera nödvändig forskning.

Svenska Spel har förhållandevis litet erfarenhetsutbyte eller samarbete med Statens folkhälsoinstitut som på regeringens uppdrag har till uppgift att arbeta med breda förebyggande spelansvarsåtgärder. Svenska Spel menar att bolaget aktivt sökt dialog med Statens folkhälsoinstitut och att bolaget idag också har etablerade relationer på tjänstemannanivå. Bolagets och institutets olika roller medför dock att ett djupare samarbete inte är möjligt.¹⁸⁷

7.3 Finns ett tydligt ansvar för behandling av spelberoende?

Frågan om samhällets möjligheter att erbjuda behandling för spelproblem har diskuterats tidigare.¹⁸⁸ I utredningen *En framtida spelreglering* ingick en genomgång av samhällets behandlingsmöjligheter för spelberoende. Enligt utredningen har vård och behandling för spelmissbrukare funnits under en längre tid, i form av privata initiativ såsom behandlingshem och stödföreningar. Men det allmännas åtagande inom området är dock fortfarande i en utvecklingsfas.¹⁸⁹

Det finns enligt Statens folkhälsoinstitut tillgång till stöd och behandling men tillgången till denna är mycket ojämnt fördelad över landet. Socialdepartementet menar att spelberoende är klarlagt som problemområde och ingår i ett folkhälsoområde. Staten har emellertid inte ansvar för behandling av spelberoende, utan ett ansvar för att utveckla metoder för

¹⁸⁷ Minnesanteckningar från möte med ordföranden i Svenska Spel 2011-12-07, Svenska Spels synpunkter vid faktagranskning 2012-04-10.

¹⁸⁸ I riksdagen har frågan diskuterats. Socialutskottet konstaterade i ett betänkande att det pågår ett omfattande arbete för att förebygga och motverka spelberoende på olika håll i samhället. Det gäller bland annat Statens folkhälsoinstitut och pågående samarbete mellan de större aktörerna på spelmarknaden genom det så kallade Spelrådet, som bland annat lett till etiska riktlinjer för reklam och marknadsföring. Öppenvårdsbehandling för spelberoende erbjuds i kommunal regi på några platser. Vidare konstaterade utskottet att Spelutredningens slutbetänkande bland annat innehöll förslag om att Statens folkhälsoinstitut ska ha en särskild uppgift att stödja utveckling och utvärdering av vård- och behandlingsprogram för spelberoende. Med anledning av att frågan var i beredning ansåg riksdagen att den inte skulle föregripa ärendet. (Bet. 2010/11:SoU16 Folkhälsofrågor).

¹⁸⁹ SOU 2008:124, s. 203.

behandling. När det finns metoder har kommuner och landsting ansvar för att behandla spelberoende precis som de har ansvar för att behandla andra sjukdomar, i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen. Förhoppningen är därför att kommuner och landsting kommer ta till sig de metoder som har utvecklats. Det är dock för tidigt att säga om det kommer att behövas riktlinjer eller förtydliganden, enligt Socialdepartementet. Vidare innebär Socialstyrelsens eventuella övertagande av frågan från Statens folkhälsoinstitut en viktig organisatorisk förändring. Socialstyrelsen har ansvar för alla frågor kopplade till vård och omsorg, vilket gör att spelberoende får ökad status.¹⁹⁰ Socialstyrelsen har emellertid ansvar för många stora frågor. Om regeringen vill få en ökad klarhet i spelfrågan förutsätter det enligt Socialstyrelsen ett uppdrag till myndigheten. Eventuella vägledningar eller nationella riktlinjer från Socialstyrelsen tar emellertid två år eller mer att utarbeta.¹⁹¹

Socialstyrelsen konstaterar vidare att hälso- och sjukvårdslagen är en ramlag. Frågan om huruvida en person har rätt till behandling eller inte har därför inte att göra med lagstiftningen. Företrädare för Socialstyrelsen menar att det idag ännu inte är klarlagt hur frågan om spelberoende ska definieras. För frågan om behandling över från Statens folkhälsoinstitut väntas Socialstyrelsen att se över behovet av vägledningar och nationella riktlinjer. Nationella riktlinjer bygger på evidensbaserad kunskap och Socialstyrelsen kommer att undersöka de behandlingsmetoder som Statens folkhälsoinstitut tagit fram.¹⁹²

7.3.1 *Möjligheterna till behandling uppvisar regionala skillnader*

Statens folkhälsoinstitut konstaterar i sitt underlag för folkhälsopolitisk rapport 2010 att behandling för spelberoende i stort sett är begränsad till storstadskommunerna och till ytterligare ett mindre antal kommuner.

Vidare framgår av en avstämning med samliga kommuner gjord av Centrum för psykiatriforskning vid Karolinska institutet (Forum) att möjligheten till behandling skiljer sig mellan kommuner. Forum har fått i uppdrag av Statens folkhälsoinstitut att ta ansvar för Stömlinjen, som förutom att bemanna denna även innebär att lämna råd om behandling. Därför tog Forum kontakt med landets samtliga kommuner för att ta reda på till vem spelaren kan vända sig till. Av telefonundersökningen framgick att endast cirka 50 kommuner har ett erbjudande om behandling.¹⁹³

¹⁹⁰ Minnesanteckningar från möte med Socialdepartementet 2011-11-18.

¹⁹¹ Telefonsamtal med företrädare för Socialstyrelsen 2012-04-17.

¹⁹² Minnesanteckningar från möte med Socialstyrelsen 2011-11-23.

¹⁹³ Telefonsamtal med Forum (forskningscentrum för psykosocial hälsa) CPF (Centrum för psykiatriforskning).

Statens folkhälsoinstitut genomförde 2009 en kartläggning av kommunernas arbete med spelande. Kartläggningen bestod av en webbenkät till landets kommuner för att kunna beskriva kommunernas arbete med folkhälsans målområden. Av undersökningen framgick att för majoriteten av kommunerna (72 procent) har frågorna varit aktuella i liten utsträckning. En övervägande del av kommunerna saknar handlingsplan för insatser mot spelberoende. En mindre del (31,6 procent) har ett avtal med behandlingshem eller terapeut för behandling av spelberoende och en tiondel av kommunerna ger stöd till självhjälpgrupper eller kamratföreningar som arbetar med spelberoende.

I sitt underlag för Målområde 11 påpekade institutet emellertid att det saknades en aktör på nationell nivå med ett tydligt ansvar för samordning av och stöd till lokala och regionala aktörer verksamma inom området spelberoendebehandling.¹⁹⁴ Regeringen har ännu inte fattat något beslut om denna fråga.

I Socialstyrelsens regleringsbrev 2012¹⁹⁵ ingår inte någon uppgift som har att göra med behandling av spelberoende. För närvarande finns inte någon med ett övergripande ansvar för utveckling av metoder för behandling.¹⁹⁶ Samtidigt innebär 2012 års regleringsbrev att Statens folkhälsoinstituts uppgift om utveckling av metoder för behandling har upphört. I regleringsbrevet meddelas dock att tre miljoner kronor av institutets anslag från och med 2012 ska föras över till Socialstyrelsen (via Kammarkollegiet) som ska ta över uppgiften att finansiera de tre etablerade kunskapscentra. Därigenom fortsätter bemanningen av tre behandlingscentra i Stockholm, Göteborg och Malmö.

7.3.2 *Ansvarsförhållanden för behandling av spelberoende är starkt beroende av hur spelproblem karaktäriseras*

En bidragande orsak till att behandlingen kan se olika ut i olika delar av landet bottnar i oklarheter om vilket ansvar som gäller. Spelutredningen 2008 behandlade denna fråga, men konstaterade att tiden inte var mogen för att tydliggöra ansvarsfrågan, eftersom ett tydliggörande av ansvaret kräver att det finns utvecklade behandlingsmetoder, som också har utvärderats.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Statens folkhälsoinstitut: *Målområde 11 – Spel Kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010*.

¹⁹⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Socialstyrelsen*.

¹⁹⁶ Minnesanteckningar från möte med Statens folkhälsoinstitut 2012-03-01.

¹⁹⁷ Riksrevisionen kan dock konstatera att det 2010 finns två metoder som har tillämpats vid tre öppenvårdsmottagningar och utvärderats, som kallas MI och KBT, skriftligt svar av Statens Folkhälsoinstitut på faktagranskning, 2012-04-10.

Statens folkhälsoinstitut har i sitt remissyttrande över den så kallade Missbruksutredningen¹⁹⁸ lyft frågan om spelbehandlingens status. Institutet menar bland annat att utredningens förslag gällande huvudmannaskapsfrågan (om att kommunerna tar hand om förebyggande åtgärder och landstingen tar hand om behandlingen) även bör gälla för frågan om spelberoende.¹⁹⁹

Statens folkhälsoinstitut menar att det finns fyra nivåer på spelproblem. Det allvarligaste, så kallad spelmani, är en psykiatrisk diagnos som berättigar till vård inom landstinget med utgångspunkt från hälso- och sjukvårdslagen. När det gäller vården av andra former av spelmissbruk råder en viss oklarhet, som beror på att socialtjänstlagen tar upp behandling av missbruk, men då hänvisas till substansmissbruk.²⁰⁰ Enligt socialtjänstlagen har kommunerna huvudansvaret för missbruks- och beroendevård.

Socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.²⁰¹

Men, som framgår ovan, nämns inte spelberoende som ett missbruk och inte heller andra former av missbruk. Men i andra avsnitt i socialtjänstlagen hänvisas till bland annat missbruk av alkohol och narkotika. Detta beror på att den form av missbruk som har hänvisats till historiskt har varit så kallat substansmissbruk, såsom alkohol, dopning, tobak och narkotika. Spelberoende ingår till exempel inte i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård.²⁰²

I det arbete som American Psychiatric Association (APA) genomför ingår frågan om att karaktärisera spelberoende. Spelmani eller så kallat spelberoende har ingått i DSM (Diagnostic and statistical manual for mental disorders) sedan version tre (DSM-III) som kom 1980. När den fjärde versionen gavs ut 1994 gjordes en del revideringar av kriterierna för spelmani men diagnosen var fortfarande kategoriserad som en impulskontrollstörning. Det förslag som nu föreligger, i samband med revideringen inför utgivningen av femte upplagan av DSM, innebär att spelberoende flyttas från dagens klassificering som en impulskontrollstörning och läggs i en ny kategori som heter "Substance use and addictive disorders". Det innebär att statusen på spelberoende blir jämförbar med bland annat alkoholberoende och enligt Statens

¹⁹⁸ *Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret*, SOU 2011:35.

¹⁹⁹ Statens folkhälsoinstitut, *Synpunkter från Statens folkhälsoinstitut på slutbetänkandet Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret* (SOU 2011:35), Dnr VERK 2011/270.

²⁰⁰ Minnesanteckningar från möte med Statens folkhälsoinstitut 2012-03-01.

²⁰¹ 5 kap 9 § i Socialtjänstlagen (2001:453).

²⁰² *Nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård*; Socialstyrelsen 2007.

folkhälsainstitut väntas beslut om detta inom den amerikanska organisationen i maj 2013.²⁰³

7.3.3 *Spel ingår inte i regeringens ANDT strategi*

Regeringen har en strategi för sin politik inom alkohol, narkotika, doping och tobak (ANDT). Denna strategi syftar till att underlätta statens styrning av stödet på ANDT-området och skapa bättre förutsättningar för samordning och samverkan inom dessa frågor.

Riksdagen fattade beslut om strategin 30 mars 2011.²⁰⁴ Ungefär samtidigt publicerades utredningen *Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret* (SOU 2011:35). Denna utredning inkluderade inte spel, utan var fokuserad på missbruk av alkohol, tobak och narkotika.

Enligt utredningen borde kommunens och landstingets ansvar för missbruks- och beroendevården tydliggöras. Utredningen menar att totalt sett vore den bästa lösningen att kommunen och landstinget har ett fortsatt delat ansvar, som dock behöver tydliggöras.²⁰⁵

Statens folkhälsainstitut lyfter i sitt remissyttrande fram spel som beroendeskapande företeelse. Institutet anser att utredningens förslag kring huvudmannaskapsfrågan, vårdens innehåll, nationella kunskaps- eller kompetenscentra med mera även bör innefatta spelområdet och framhäver kopplingen mellan olika former av beroenden, såsom alkohol, narkotika, receptbelagda läkemedel utan ordination och spel. Institutet menar därför att i likhet med regeringens mål för övrig missbruks- och beroendevård bör regeringen säkerställa tillgången till insatser för vårdbehövanden i hela landet.²⁰⁶

²⁰³ Minnesanteckningar möte med Statens Folkhälsainstitut 2012-03-01. Se också <http://dsm5.org/proposedrevision/Pages/SubstanceUseandAddictiveDisorders.aspx>.

²⁰⁴ Prop. 2010/11:47, bet. 2010/11 SoU8, rskr. 2010/11:203.

²⁰⁵ *Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret*, SOU 2011:35.

²⁰⁶ *Synpunkter från Statens folkhälsainstitut på slutbetänkandet Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret* (SOU 2011:35); Dnr VERK 2011/270.

7.3.4 Regeringens rapportering till riksdagen som kunskapsunderlag

Regeringen ska i enlighet med reglerna för statsbudgeten redovisa för riksdagen målen för och de resultat som har uppnåtts i olika verksamhetsområden.²⁰⁷ Riksrevisionen utgår därför från att riksdagen genom regeringens återrapporering ska få tydlig information som klargör hur den verksamhet som har genomförts förhåller sig till de mål riksdagen har fastställt. Detta gäller både genomförandet av politiken i sin helhet och Svenska Spels genomförande.

Regeringens återrapporering av *spelpolitiken* sker i budgetpropositionens utgiftsområde för kultur, medier, trossamfund och fritid, i form av ett kapitel som handlar om tillsyn och reglering av spelmarknaden. Det finns alltså inget eget avsnitt i återrapporeringen som behandlar spelpolitiken. Riksrevisionen kan konstatera att även om det presenteras information om exempelvis tillsynen framgår det inte vad regeringens bedömning grundar sig på. Avseende politikens inriktning är regeringen kortfattad. Sammantaget presenterar regeringen information om vad som har hänt men den ger inte ett svar på hur dessa åtgärder förhåller sig till den spelpolitiska målsättningen.

När det gäller *folkhälsopolitiken* sker återrapporeringen genom budgetpropositionen under utgiftsområde 9 som behandlar hälsovård, sjukvård och samlad omsorg. Delmål elva i folkhälsomålen består av alkohol, narkotika, dopning och tobak samt spelberoende. Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att även när det gäller folkhälsomålet om spelberoende lämnar regeringen information om enskilda åtgärder men informationen redogör inte för hur dessa förhåller sig till riksdagens mål.

Regeringens återrapporering till riksdagen för *Svenska Spel* görs i regeringens verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande. Regeringen konstaterar att den har som ambition att bedriva en ansvarsfull spelpolitik i syfte att säkerställa en sund och säker spelmarknad. Sociala skyddshänsyn ska stå i förgrunden för svensk spelmarknad. Regeringen anger även att styrelsen fastställer interna ekonomiska mål för verksamheten som är grundade på en avvägning mellan ansvarstagande och resultat. Det har inte i granskningen framkommit om och hur dessa mål är utformade. Regeringen skriver i sin uppföljning av bolaget att bolaget har uppfyllt de mål som regering och riksdag ställt upp.

²⁰⁷ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten; av 10 kap 3 § budgetlagen (2011:203) framgår följande: Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Om riksdagen enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden ska redovisningen vara anpassad till utgiftsområdena.

Sammantaget framgår att regeringen bygger sin bedömning på enstaka åtgärder som Svenska Spel har vidtagit, och som bedöms vara i linje med bolagets mål. Regeringens bedömning grundar sig emellertid inte på någon strukturerad och systematisk utvärdering av Svenska Spels verksamhet i förhållande till de mål som angivits.

7.4 Sammanfattande iakttagelser

Arbete mot spelberoende, ansvar för forskning samt ansvar för behandling

I Statens folkhälsoinstituts kunskapsöversikt framgår att det saknas en enhetlighet och överblick över de åtgärder mot spelberoende som har vidtagits. Det gäller bland annat marknadsföring och spelbranschens spelansvarsverktyg. Vidare konstaterar Statens folkhälsoinstitut att det saknas evidensbaserad kunskap om effektiva förebyggande metoder. Dessutom saknas utvärderingar av bland annat spelbolagens åtgärder. Forskningsinsatser inom spelområdet utgörs av Svenska Spels avsättning till forskning på 10 miljoner kronor per år och en delmängd av Statens folkhälsoinstituts anslag på 28 miljoner kronor per år.

Ett behov finns att skapa bättre förutsättningar för samverkan och gemensamma insatser mellan aktörer som hanterar det förebyggande arbetet. Statens folkhälsoinstitut har i maj 2012 inget uppdrag om att skapa sådana förutsättningar.

Möjligheterna till behandling kan se väldigt olika ut i olika delar av landet. Av granskningen framgår att en bidragande orsak till detta är att det är oklart vilket ansvar som gäller. Frågan grundar sig på hur spelberoende ska definieras i förhållande till hälso- och sjukvårdslagen respektive socialtjänstlagen. Medel för att finansiera tre behandlingscentra har förts över från Statens folkhälsoinstitut till Socialstyrelsen. Vidare har Statens folkhälsoinstitut genom en utvärdering av två behandlingsmetoder funnit evidens för dessa och frågan om utveckling av metoder för behandling av spelberoende väntas överföras från institutet till Socialstyrelsen. Regeringen har emellertid i maj 2012 ännu inte fattat ett formellt beslut om detta, varför det inte finns någon aktör med ansvar för frågan. Även när frågan överförs kommer det att ta flera år innan Socialstyrelsen kan komma med riktlinjer inom området.

Regeringens rapportering till riksdagen som kunskapsunderlag

Regeringens återsrapportering i budgetpropositionen utifrån spel- och folkhälsopolitikens mål består av en allmän redogörelse för enskilda åtgärder inom området. Det handlar om information som ger en inblick i vad som har hänt inom området under det senaste året. Det är svårt att utifrån regeringens återsrapportering få kunskap om hur dessa åtgärder förhåller sig till riksdagens mål.

Regeringen har i sin återsrapportering om statliga bolag till riksdagen uppgett att Svenska Spel har uppnått sina mål. Regeringens bedömning bygger på en övergripande bedömning över enskilda åtgärder bolaget har vidtagit, men det lämnas inte någon information om åtgärdernas eventuella effekt. Det blir därför svårt att utifrån regeringens information få kunskap om hur bolagets verksamhet förhåller sig till riksdagens mål.

8 Finns det risk för att svensk spelpolitik inte är i linje med Sveriges åtagande gentemot EU?

Riksrevisionen utgår från att den svenska spelpolitiken i sig måste vara sammanhängande och systematisk mot bakgrund av det syfte som ska uppnås för att kunna vara effektiv och ändamålsenlig och därigenom även förenlig med EU-rätten. Givet Sveriges åtagande inom ramen för EU-medlemskapet utgår Riksrevisionen från att det är viktigt att den svenska spelpolitiken inte ska riskera komma i konflikt med EU-rätten.²⁰⁸

Den svenska regeringen anser att den svenska regleringen generellt sett är i överensstämmelse med EU-rätten.²⁰⁹ Det har dock under senare år inkommit flera klagomål till EU-kommissionen som ännu inte har avgjorts. Tidigare utredningar som regeringen har tillsatt har inte gett något entydigt svar på frågan.²¹⁰ Det finns idag inte några nyligen genomförda rättsutredningar inom området.

Riksrevisionen har som ett led i granskningen av effektiviteten och ändamålsenligheten på spelmarknaden, med hjälp av experter, låtit göra en rättsanalys och en second opinion av hur den svenska spelregleringen förhåller sig till EU-rätten. Dessa rättsexperter inom EU-rätten är allmänt kända och vedertagna i den akademiska världen.²¹¹ Hela kapitlet bygger på rättsanalysen och second opinion om det inte anges annat.

²⁰⁸ Svenska Spel har i samband i faktagranskning av rapportutkast kommenterat om det är Riksrevisionens uppgift att närmare analysera den svenska spelregleringen i förhållande till EU-rätten. Bolaget menar att det saknas nyligen genomförda rättsutredningar men att utfallet av rättsanalyser och tillämpningar varierar beroende på vilken juridisk expertis som anlitas. Rättstillämpningen kan också variera över tiden med hänvisning till att EU-domstolen överlämnat åt de nationella domstolarna att vid varje aktuellt tillfälle pröva om den praktiska tillämpningen av medlemsstaternas reglering harmoniserar med gemenskapsrätten, (Svenska Spels synpunkter på rapportutkast 2012-06-01).

²⁰⁹ Finansdepartementet, *Den svenska regeringens yttrande över Europeiska kommissionens grönbok om onlinespel på den inre marknaden*, (KOM (2011) 128 slutlig), 2011-07-11, Fi 2011/1666.

²¹⁰ SOU 2006:11 och SOU 2008:124.

²¹¹ Riksrevisionen har anlitat Jörgen Hettne, juris doktor i europeisk integrationsrätt, som gjort en rättsanalys för att bedöma riskerna för att den svenska spelregleringen inte ligger i linje med EU-rätten. Riksrevisionen har också i granskningen gjort ett antal iakttagelser som berör EU-rätten och som Hettne har bedömt. Riksrevisionen har vidare begärt in en second opinion om Hettnes rättsanalys. Denna second opinion har genomförts av Wiweca Warnling-Nerep och Hedvig Bernitz.

8.1 Bedömningskriterier om en sammanhängande och systematisk politik

EU har inte antagit några specifika regler rörande speltjänster. Det innebär att de krav som följer av EU-rätten avseende nationella spelregleringar hänförs till de grundläggande fördragsbestämmelserna, framför allt om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster.²¹²

EU-rätten ställer följande generella krav på nationella spelregleringar:

- De måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.
- De måste framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande samhällsintresse (allmän ordning, minska spelberoendet m.m.).
- De ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem.
- De ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (proportionalitetsprincipen).²¹³

8.2 EU-rättens inverkan på medlemsländernas nationella lagstiftning

EU-domstolen har genom åren varit tämligen försiktig med att kritisera nationella spelregleringar. På spelområdet har medlemsstaterna fått ett förhållandevis stort handlingsutrymme. Samtidigt har EU-domstolen ställt allt mer långtgående krav på att den politik som förs är sammanhängande och systematisk mot bakgrund av det syfte som ska uppnås. I annat fall kan inte de begränsningar som de nationella regleringarna innebär i den fria rörligheten för speltjänster godtas. EU-domstolen har också försökt säkerställa att de medlemsstater som valt koncessionssystem är öppna för utländska spelföretag som är beredda att underkasta sig kraven i den nationella regleringen.²¹⁴ Se vidare elektronisk bilaga 6.

²¹² Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, artikel 49–55 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) gällande etableringsfriheten, artikel 56 FEUF gällande fria rörligheten för tjänster.

²¹³ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

²¹⁴ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

8.3 Den svenska spelregleringens överensstämmelse med EU-rätten²¹⁵

Den svenska lotterilagstiftningen har i klagomål till EU-kommissionen kritiserats för att bygga på andra syften än de som framhålls i lotterilagens förarbeten. I klagomål till EU-kommissionen har det anförts att i synnerhet Svenska Spel, för svenska statens räkning, uppmuntrar till att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning, i syfte att erhålla intäkter. Sverige skulle därmed inte kunna hänvisa till, till exempel konsumenthänsyn som grund för sin spelreglering. Den svenska lagstiftningen har också kritiserats från ett proportionalitetsperspektiv, det vill säga lagstiftningen påstås ingripa mer i handeln än som är nödvändigt. När ett statligt monopol tilläts bedriva en offensiv marknadsföring och expansiv verksamhet aktualiseras frågan om den aktuella lagstiftningen står i proportion till sitt syfte att begränsa spelandet.²¹⁶

I målet *Wermdö Krog*²¹⁷ prövade Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen) den svenska spelregleringens överensstämmelse med EU-rätten. Regeringsrätten slutsats var att lotterilagstiftningen och dess tillämpning visserligen på olika punkter väckte frågor om förenligheten med de villkor som EU-domstolen i sammanhanget ställt upp, men att det svenska systemet ändå totalt sett fick anses motsvara kraven.

EU-domstolen har också prövat den svenska spelregleringen i domen *Sjöberg & Gerdin*.²¹⁸ Bakgrunden var att Svea hovrätt hade begärt tolkningshjälp av EU-domstolen i ett mål där chefsredaktörerna på Aftonbladet och Expressen åtalades för att i strid med lotterilagen ha publicerat reklamannonser från de utländska spelbolagen Expekt, Unibet, Ladbrokes och Centrebet. Domstolen fann enligt rättsanalysen att ett av syftena med den svenska spelregleringen var att de svenska konsumenterna endast ska ägna sig åt spel inom ramen för det system som godkänts nationellt. Detta motiveras med bland annat att kulturella, moraliska eller religiösa överväganden kan motivera inskränkningar av friheten att tillhandahålla speltjänster.

²¹⁵ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

²¹⁶ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, Jfr Meyrowitsch, A, Allroth, E och Hettne, J, *EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid*, Siepsrapport 2005:6, s. 87. Se även Hettne, J., *Rättsprinciper som styrmedel*, Nordsteds juridik 2008, s. 180, Wahl, N., *Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten? – Regeringsrättens dom i Wermdö Krog*, ERT 2005, s. 119, Wiklund, O. och Bergman, H., *Europeiseringstendenser och domstolskritik i svensk rätt – Regeringsrättens domar i spelmålen*, ERT 2005, s. 713 och Fritz, M. och Hettne, J., *Sverige inför rätta – Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen*, Sieps 2006:3, s. 63 ff.

²¹⁷ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, Regeringsrättens dom i *Wermdö Krog* av den 26 oktober 2004, Mål nr 5819-01, RÅ 2004 ref. 95.

²¹⁸ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, den 8 juli 2010 i de förenade målen C-447/08 och C-448/08, inte ännu publicerad i rättsfallssamlingen.

Av rättsanalysen framgår att domstolen fann att det svenska förbudet mot att främja de tjänster som utländska spelbolag tillhandahåller konsumenter som är bosatta i Sverige, stämde överens med målet att utesluta privata vinstintressen från spelbranschen, och att förbudet kunde anses nödvändigt för att uppnå detta mål.

Rättsanalysen konstaterar att mot bakgrund av ovanstående accepterade EU-domstolen i princip den svenska spelregleringen. Det enda som EU-domstolen uttryckte tveksamhet över enligt rättsanalysen var det förhållandet att det i lotterilagen endast föreskrivs straff för främjande av spel anordnade i en annan medlemsstat och inte för främjande av sådana spel som utan tillstånd anordnas i Sverige.

Efter att ha mottagit EU-domstolens förhandsavgörande, konstaterade Svea hovrätt²¹⁹ att det inte finns något hinder för ett främjandeförbud för ett utom landet anordnat lotteri i den svenska lagstiftningen.

Däremot skulle prövas om den i målet tillämpliga straffbestämmelsen innebär en diskriminering. Hovrättens slutsats blev att straffbestämmelsen innebär att den som främjar sådana spel som anordnas i en annan medlemsstat i EU kan få strängare straff än den som främjar sådana spel som anordnas i Sverige utan tillstånd. Detta innebär enligt rättsanalysen att straffbestämmelsen stred mot EU-rättens diskrimineringsförbud. Bestämmelsen kunde därför inte tillämpas mot Sjöberg & Gerdin. Tingsrättens domar upphävdes följaktligen och åtalen ogillades. Riksåklagaren har överklagat domen till Högsta domstolen som den 2 november 2011 meddelade prövningstillstånd.

8.3.1 *Har EU-domstolen godtagit den svenska spelregleringen?*

Second opinion av rättsanalysen bekräftar rättsanalysens resultat²²⁰ och menar att rättsanalysen är omsorgsfullt utförd och att de slutsatser som läggs fram generellt sett framstår som välgrundande om än framförda med viss försiktighet. Riksrevisionens second opinion framför att regleringen av spelmarknaden är mångfasetterad och på flera sätt svårbedömd. I ett enskilt fall har analysen som återges i second opinion uttryckt en annorlunda inställning. Detta framgår i det följande. Second opinion framhåller att flera domar från senare år visar på ett delvis motsägelsefullt förhållningssätt inom EU-rätten. De svenska strategierna anses inte vara samlade, vilket knappast heller kan förväntas när olika domstolar avgör enstaka fall inom olika områden. Domarna omfattar till exempel brott mot lotterilagen m.m., förelägganden med eller utan

²¹⁹ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, artikel 49 EG om fri rörlighet för tjänster (nu artikel 56 FEUF), Mål nr B 1016-08 och B 1103-08 (2011-06-22).

²²⁰ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

vite och gränsdragning mot yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (1949:205, TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469; YGL). EU-domstolen har i sina förhandsavgöranden utgått från själva fördragsreglerna. Målen har alltid haft sin bakgrund i de speciella förhållandena i respektive medlemsland. EU-domstolens praxis har således vidareutvecklats successivt men är fortfarande inte entydig.²²¹

Svenska domstolar hade enligt second opinion kunnat klarlägga rättsläget vad gäller den svenska spelregleringens förenlighet med EU-rätten genom att begära förhandsavgörande av EU-domstolen i mål som gällt åtal eller vitesförbud på grund av överträdelse av svenska regleringsbestämmelser. Second opinion framhåller att så har i regel inte skett, fastän det funnits många sådana mål. Dåvarande Regeringsrätten valde också i Wermdö krogmålet att inte fråga EU-domstolen. Enligt second opinion har de svenska domstolarna genom detta tillvägagångssätt bidragit till att det inte fullt ut har bedömts om den svenska spelregleringen är acceptabel i ett EU-perspektiv.²²²

I analysen av EU-domstolens avgörande i målet Sjöberg & Gerdin gällde målet en speciell fråga och bör enligt Riksrevisionens second opinion tolkas med viss försiktighet.²²³ Målet gällde en specifik, begränsad och konkret fråga, nämligen om lotterilagens straffbestämmelser hade en diskriminerande utformning.²²⁴

Det framgår av domsmotiveringen i målet Sjöberg & Gerdin att för att en nationell spelreglering ska vara godtagbar enligt EU-rätten krävs att den säkerställer möjligheten till att nå det av staten åberopade målet på ett sammanhängande och systematiskt sätt och under alla omständigheter tillämpas icke-diskriminerande. Det är dock oklart enligt second opinion, om den svenska spelregleringen verkligen uppfyller dessa av EU-domstolen uppställda krav, eftersom detta inte blev prövat i målet Sjöberg & Gerdin.

²²¹ Wiweca Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz: Second opinion av Jörgen Hettnes pm *Statens roll på den svenska spelmarknaden i ett EU-perspektiv*, 2012-03-16.

²²² Wiweca Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz: Second opinion av Jörgen Hettnes pm *Statens roll på den svenska spelmarknaden i ett EU-perspektiv*, 2012-03-16, se t.ex. RegR:s dom i mål 3582-07 och KamR i Stockholms dom 2007-05-15 i samma mål (mål nr 781-06)). jfr Warnling-Nerep, 2011, s. 26 ff.

²²³ Wiweca Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz: Second opinion av Jörgen Hettnes pm *Statens roll på den svenska spelmarknaden i ett EU-perspektiv*, 2012-03-16. Svenska Spel anför i sin faktagranskning att Gerdin & Sjöbergmålet även omfattade fem tolkningsfrågor till EU-domstolen, 2012-04-10.

²²⁴ Wiweca Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz: Second opinion av Jörgen Hettnes pm *Statens roll på den svenska spelmarknaden i ett EU-perspektiv*, 2012-03-16. Finansdepartementets synpunkter vid faktagranskning 2012-04-09. Det stämmer att EU-domstolens dom i målet Sjöberg och Gerdin endast gällde en specifik fråga och inte hela den svenska spelregleringen. Men den specifika frågan var inte endast straffbestämmelsen kopplad till främjandeförbudet, utan gällde främjandeförbudet i sin helhet, varvid det också slogs fast att fördraget inte utgör hinder för den svenska lagstiftningen enligt vilken det är förbjudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Den fråga som nu ska prövas i HD är däremot mer avgränsad till sanktionsbestämmelsen. Svenska Spels synpunkter vid faktagranskning 2012-04-10, Svenska Spel anför att målet Sjöberg & Gerdin inte gällde endast "en specifik, begränsad och konkret fråga". Den hänskjutande domstolen ställde fem tolkningsfrågor till EU-domstolen.

EU-domstolen godtog i målet utan närmare prövning att den svenska spelregleringen utesluter privata vinstintressen.²²⁵

Vilken utgången skulle bli vid en ny prövning kan bland annat komma att bero på hur väl olika skäl och motskäl blir belysta inför EU-domstolen framhåller second opinion. Frågan om den svenska spelregleringen verkligen uppfyller de krav EU-rätten uppställer får därför fortfarande anses stå öppen enligt second opinion.^{226, 227}

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att det utifrån rättsanalysen och second opinion framgår att det råder delade meningar om målet Sjöberg & Gerdin har klaggjort om den svenska spelregleringen är förenlig med EU-rätten eller inte.

8.4 Risker som inte prövats av EU-domstolen eller svenska domstolar

Det kan successivt uppkomma förhållanden som gör att domstolen återigen prövar om den svenska spelregleringen ligger i linje med EU-rätten.

Riksrevisionen har i sin granskning gjort vissa iakttagelser som kan ha EU-rättslig betydelse för den svenska spelregleringen. Rättsanalysen har bedömt huruvida dessa iakttagelser kan utgöra en risk för att den svenska spelregleringen inte ligger i linje med EU-rätten. Vissa risker har av rättsanalysen avfärdats medan andra har lyfts fram. En av dessa redogörs för i det följande.

8.4.1 Hur motiveras att Svenska Spel och de ideella organisationerna konkurrerar på samma marknad?

Idag råder det konkurrens mellan Svenska Spel och de ideella föreningarnas spelbolag i fråga om riksomfattande lotterier. En fråga som Riksrevisionen har låtit undersöka är om motivet till kanalisering även gäller vid konkurrens med de ideella föreningarna då dessa, till skillnad från Internetaktörerna, har tillstånd att bedriva spelverksamhet på den svenska marknaden.

²²⁵ Wiweca Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz: Second opinion av Jörgen Hettnes pm *Statens roll på den svenska spelmarknaden i ett EU-perspektiv*, 2012-03-16.

²²⁶ Wiweca Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz: Second opinion av Jörgen Hettnes pm *Statens roll på den svenska spelmarknaden i ett EU-perspektiv*, 2012-03-16.

²²⁷ Finansdepartementets synpunkter vid faktagranskning 2012-04-09: Det kan konstateras att i de delar lagstiftningen har prövats har den *ansetts förenlig* med EU-rätten. För all lagstiftning rent allmänt måste anses gälla att delar som är helt oprövade i EU-domstolen finns rent teoretiskt en osäkerhet i om den är EU-konform eller inte.

De statligt kontrollerade bolagen (Svenska Spel och ATG) och de ideella föreningarna, till exempel PostkodFöreningen (Postkodlotteriet), har genom sina tillstånd getts särskilda rättigheter på den svenska marknaden. Av huvudanalysen i elektronisk bilaga 6 framgår att i en sådan situation då privata vinstintressen inte tillåts dra nytta av spelares svaghet och olycka och då i princip hela den lagliga nationella spelmarknaden är förbehållen offentligt kontrollerade organ eller allmännyttiga organisationer, tillåts bara marknadsföringsåtgärder i *kanaliseringssyfte*.²²⁸

I senare rättspraxis har EU-domstolen varit tydlig med vad kanalisering innebär. Domstolen har medgett att de lagliga aktörerna måste utgöra ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet, vilket i sig kan innebära att de får tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, göra reklam i viss omfattning och använda ny distributionsteknik.²²⁹ Den reklam som innehavaren av ett statligt monopol eventuellt gör för sitt utbud måste dock vara *måttfull* och inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att styra konsumenterna till tillåtna spel.²³⁰

EU-domstolen har framhållit, att det faktum att det i reklamkampanjer betonas att intäkterna går till *oegennyttig verksamhet eller verksamhet av allmänintresse*, kan inte i sig anses utgöra ett objektivet berättigande till inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Sådana inskränkningar är endast tillåtna om exempelvis finansieringen av sådan social verksamhet utgör en positiv bieffekt och inte det verkliga skälet till den restriktiva politiken på området.²³¹

De statligt kontrollerade spelbolagen och de svenska ideella föreningarna, enligt rättsanalysen i elektronisk bilaga 6, får informera potentiella kunder om deras produkters existens samt säkerställa en regelbunden tillgång till spel, genom att styra spelarna mot kontrollerade spelformer, men inte locka till ett aktivt deltagande i sådana spel samt främja detta deltagande. Enligt rättsanalysen ska det göras en skillnad på en *restriktiv marknadsföringspolitik*, vars enda syfte är att vinna eller bevara en befintlig marknads lojalitet till förmån för den aktör som

²²⁸ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

²²⁹ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, De förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04 Placanica m.fl., punkt 55.

²³⁰ Reklamen får i synnerhet inte uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklambudskap där stora spelvinster förespeglas. Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, Se t.ex. dom av den 8 september i målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl., ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 103.

²³¹ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, Se t.ex. dom av den 8 september i målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl., ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 104. se också, för ett liknande resonemang, domen i målet C-67/98, Zenatti, punkterna 36 och 37.

fått monopolställning och en *expansionistisk marknadsföringspolitik*, vars syfte är att skapa en tillväxt av den globala spelmarknaden.²³² Rättsanalysen anger att det inte är tillåtet för ett spelföretag som beviljats ensamrätt på spel i en medlemsstat, och inte heller för en ideell organisation med tillstånd, att genom en expansionistisk marknadsföringspolitik skapa tillväxt på spelmarknaden. I ett sådant fall riskerar den nationella politiken att inte uppfattas som sammanhängande och systematisk.²³³

Inom affärsområdet ”Spel och Lotterier”, som är Svenska Spels totalt sett största marknad, ingår traditionella lotterier. Inom detta område konkurrerar, till exempel PostkodLotteriet (PostkodFöreningen/Novamedia), Kombilotteriet (A-lotterierna) och Bingolotto (Folkspel). Svenska Spels marknadsföring av sina större produkter inom detta område (Triss, Lotto, Keno) är tämligen intensiv.

Enligt rättsanalysen i elektronisk bilaga 6 kan det svenska systemet inte anses som sammanhängande och systematiskt om den så kallade kanaliseringen från otillåtna spelformer till statskontrollerade spelformer (vilket är grunden för marknadsföringsåtgärderna) även innefattar att locka över spelare från de ideella allmännyttiga föreningarna med tillstånd (som redan är en kontrollerad spelform). Problemet blir inte mindre av att större ideella föreningarna svarar med att marknadsföra sina produkter på ett aggressivt sätt som får sägas ligga i gränstrakten kring vad som är tillåtet enligt marknadsföringslagen (jfr MD 2009:15 angående marknadsföring av PostkodLotteriet).²³⁴ Enligt rättsanalysen i elektronisk bilaga 6 riskerar detta att leda till en ohälsosam och i många avseenden ojämlig konkurrens om spelare på den svenska marknaden, vilket knappast kan beskrivas som något annat än en expansionistisk marknadsföringspolitik som skapar tillväxt på spelmarknaden.²³⁵ Se fortsatt rättsanalys i elektronisk bilaga 6 och Jörgen Hettnes rättsanalys i elektronisk bilaga 9.

²³² Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012, jfr dom av den 15 september 2011 i mål C-347/09, Jochen Dickinger och Franz Ömer, ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 69.

²³³ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

²³⁴ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

²³⁵ Jörgen Hettne: *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012.

8.5 Sammanfattande iakttagelser

Enligt Riksrevisionens rättsanalys accepterade EU-domstolen i princip den svenska spelregleringen i det svenska målet Sjöberg & Gerdin. Riksrevisionens second opinion är i huvudsak överens med nämnda rättsanalys men pekar på vissa juridiska omständigheter som kan tala emot att det senaste målet Sjöberg & Gerdin klargör detta förhållande. Det handlar bland annat om hur mycket som har prövats i målet.

Utifrån rättsanalysens bedömning av tidigare domar i EU-domstolen, rörande system i andra länder, finns det vissa risker vid framtida prövningar av det svenska systemet när det gäller kanalisering och marknadsföringsåtgärder. Den reklam som ett statligt monopol gör måste vara måttfull och inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att styra konsumenterna till tillåtna spel. Enligt EU-domstolen finns en skillnad vad gäller en restriktiv marknadsföring som ett statskontrollerat bolag ska förhålla sig till (ej locka till aktivt deltagande, ej hänvisa till att överskottet går till ett allmänintresse, ej förespegla stora vinster) och en expansionistisk marknadsföring (syfte att skapa en tillväxt på den globala marknaden).

Rättsanalysen anger vidare att det inte är tillåtet för ett spelbolag med ensamrätt och inte heller för en ideell förening med tillstånd att genom expansionistisk marknadsföring skapa tillväxt på marknaden. Vidare menar rättsanalysen att det svenska systemet riskerar att inte kunna anses som sammanhängande och systematiskt om den så kallade kanaliseringen från otillåtna spelformer till statskontrollerade spelformer även innefattar att dra till sig spelare från de ideella allmännyttiga föreningarna med svenskt tillstånd. Riksrevisionen kan också konstatera att de risker som rättsanalysen pekar på i förhållande till den svenska spelregleringen inte har prövats i svensk domstol.

9 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska spelmarknaden. Syftet har varit att granska om regeringen genom sin användning av de befintliga styrmedlen för spelmarknaden har skapat effektiva förutsättningar för att säkerställa att riksdagens mål kan uppfyllas på ett effektivt sätt. En central utgångspunkt i granskningen består av en analys av hur marknaden utvecklats och vad den i huvudsak karaktäriseras av idag. Denna analys utgör sedan underlag för Riksrevisionens bedömning av om utformningen och genomförandet av det statliga åtagandet är i fas med förhållandena på marknaderna och vad regeringen har gjort för att komma tillrätta med eventuella avvikelser. Riksrevisionen kan konstatera att diskussioner har förts om spelregleringen i riksdagen och det finns initiativ avseende regleringen.

9.1 Förutsättningarna för spelpolitiken på den förändrade spelmarknaden

På den svenska marknaden tillåts ett begränsat antal aktörer som har fått tillstånd att anordna spel och lotterier om pengar. Det är de statskontrollerade bolagen Svenska Spel och ATG samt folkrörelserna i form av ideella föreningar som har svenskt tillstånd. Av granskningen framgår dock att det spelutbud som är tillgängligt i Sverige är större än det utbud som erbjuds av dessa reglerade aktörer.

Över Internet erbjuder utländska spelbolag utan svenskt tillstånd sina spelprodukter till svenska invånare, exempelvis erbjuds olika former av onlinekasinospel. De vanligaste oreglerade formerna är nätpoker och sportspel via Internet som också erbjuds av Svenska Spel. De utländska spelbolagen har en högre vinståterbetalning till spelarna och produkterna är delvis mer riskfyllda än de produkter som erbjuds av de svenska legala aktörerna.

Dessutom finns en betydande illegal Sverigebaserad spelverksamhet, främst i form av illegalt utplacerade spelautomater och illegala pokerklubbar. Sådan verksamhet har under senare år utvidgats genom att många spelautomater idag är uppkopplade till servrar i utlandet. Illegala spel har kopplingar till organiserad brottslighet eftersom illegalt spel är en intäktskälla. Kunskapen om omfattningen om illegal spelverksamhet är dock liten och det är inte helt klarlagt hur detta förhåller sig till spelberoende och kriminalitet.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att en ökad andel av totalmarknaden står utanför riksdagens, regeringens och myndigheternas kontroll.

Marknadsutvecklingen innebär en konkurrens mellan svenska legala och nätbaserade oreglerade aktörer och mellan legala aktörer sinsemellan. Andelen personer med spelproblem har den senaste tioårsperioden uppgått till cirka två procent av befolkningen. Samtidigt är det idag färre personer som spelar för alltmer pengar. Under 2008/2009 hade cirka 70 procent av befolkningen spelat under året, medan motsvarande siffra 1997/98 var cirka 88 procent. Det reglerade och oreglerade spelandet har ökat med cirka 16 procent i volym mellan åren 2003 och 2011. På den legala marknaden uppgick bruttoomsättningen (omsättning före vinstutbetalning till spelare) till omkring 42 miljarder kronor år 2011.

Överdrivet spelande förekommer i alla befolkningsgrupper och i alla spelformer. Inom vissa grupper, framför allt unga män och äldre kvinnor, har det också skett en ökning av personer som har spelproblem. Exempelvis har andelen män med spelproblem i åldern 18–24 år ökat från 5 till 9 procent under perioden. Det finns vidare resultat som visar att illegalt spelande har betydelse för spelproblem bland unga män.

Riksdag och regering har varit tydlig med att sociala skyddshänsyn ska ha hög prioritet. Riksrevisionen konstaterar att marknadsutvecklingen avseende produktutbud, tillgänglighet och volymutveckling indikerar en risk för en ökning av spelberoendet. Andelen personer med spelproblem har inte ökat totalt sett men spelproblemen har ökat inom vissa grupper.

Mot bakgrund av ovanstående kan Riksrevisionen konstatera att utvecklingen i form av riskfyllda spelformer, intensiv marknadsföring och mer lättillgängliga och riskfyllda försäljningskanaler påverkar förutsättningarna för riksdagens spelpolitiska mål om att bland annat värna sociala skyddshänsyn och att tillgodose efterfrågan under statlig kontroll. Spelpolitikens förverkligande förutsätter att det finns effektiva styrmedel i form av lagar och regelverk inklusive tillståndsgivning och tillsyn, förebyggande insatser och forskning samt ett effektivt statligt spelbolag.

Regeringen har år 2006 respektive år 2008 tagit emot två statliga utredningar, som haft till uppgift att utreda hur en anpassning av det statliga åtagandet ska ske till de förändrade marknadsförutsättningarna på den svenska spelmarknaden. Regeringen har dock ännu i juni 2012 inte genomfört några förändringar till följd av resultatet som framkom i utredningarna.

Riksrevisionens övergripande bedömning är därför att utvecklingen riskerar att gå mot ett tillstånd med ökat spelberoende vilket inte är i linje med riksdagens mål. Regeringen har valt att vidta ett visst antal åtgärder för att målen inom spelpolitiken och folkhälsopolitiken ska kunna uppfyllas. Riksrevisionens bedömning är dock att de styrmedel som används inte är tillräckligt effektiva för att motverka denna utveckling. Det finns även en osäkerhet om hur den svenska spelregleringen förhåller sig till EU-rättens krav. Skälen till denna övergripande bedömning redovisas nedan.

9.2 Svenska Spels verksamheter som stöd för att uppnå riksdagens mål

Svenska Spel är regeringens främsta spelpolitiska styrmedel för de sociala skyddshänsynen och efterfrågan på spel. På så vis ingår i det statliga åtagandet att skapa förutsättningar för detta bolag och att säkerställa att bolaget agerar i linje med spelpolitikens mål. Riksrevisionen kan konstatera att regeringens styrning av Svenska Spel och bolagets genomförande är fokuserad på att kanalisera spelandet till bolaget. Att kanalisera spelandet har, i takt med en växande illegal och oreglerad marknad, blivit ett allt viktigare medel för att nå målet med spelpolitiken. Det förutsätter därför tydliga regler för bolagets marknadsföring och att bolaget har effektiva spelansvarsverktyg som också används av de spelare som knutits till bolaget. Sammantaget ställer detta krav på både hur regeringen styr bolaget och hur bolaget utformar sina produkter och genomför sina spelansvarsåtgärder.

9.2.1 Svenska Spel tar inte tillräcklig hänsyn till risken för spelberoende

Enligt Statens folkhälsoinstitut har Svenska Spel kommit längst avseende spelansvarsåtgärder men även oreglerade aktörer använder sig av sådana åtgärder. Av granskningen framgår att bolagets arbete med spelansvarsåtgärder kan utvecklas. Riksrevisionen menar att Svenska Spel som ett statligt bolag i denna ställning har ett särskilt ansvar att vara ett föredöme i spelansvarsåtgärder. Det är därför enligt Riksrevisionen en brist att bolaget inte har prioriterat att följa upp hur effektiva spelansvarsåtgärderna är. Dessutom har varken Svenska Spels eller de oreglerade aktörernas åtgärder exempelvis utvärderats av oberoende forskare i någon större utsträckning.

Vad gäller spelansvarsåtgärder omfattas en mindre del av produktutbudet av obligatoriska åtgärder, i stället är huvuddelen av åtgärderna frivilliga. Enligt forskningen är obligatoriska åtgärder där spelaren själv sätter sina gränser, mest verkningsfullt. Vidare har fler spelansvarsverktyg i spelautomater, som är en av de mest riskfyllda spelformerna, dragit ut på tiden och har ännu inte

införts. Kritiska funktioner såsom spelutveckling, kundtjänst, bingo chatten och pokerstyrningen, där det finns ett ökat behov av spelansvarsutbildning, har inte fått någon fördjupad sådan. På kasinon finns mål om att föra samtal med unga, men målet har ännu inte uppnåtts.

Svenska Spel har lanserat sina spel utan några genomgripande produktmodifieringar till följd av riskfaktorer i spelformerna. Spelansvarsåtgärder är till övervägande del frivilliga och erbjuds kunderna i stället vid sidan om spelet. I granskningen framkommer dock att kundernas utnyttjande av frivilliga spelansvarsåtgärder är låg. Det innebär att kunden utsätts för fler riskfaktorer i spelen utan att de sociala skyddshänsynen fullt ut kan tillgodoses.

Vidare försvåras spridningen av spelansvarsverktyget PlayScan genom att Svenska Spels ledning sitter i styrelsen vilket kan minska konkurrenters intresse att införskaffa verktyget. I granskningen har också framkommit att det finns utrymme för att stärka spelansvarsfrågans ställning vid beslutfattandet i bolaget.

Vidare har Svenska Spel tydligt avgränsat sitt uppdrag och bedömer inte att det är bolagets uppgift att identifiera och ta kontakt med personer med begynnande spelberoende. Det har också inneburit att bolaget vidtagit begränsade åtgärder gentemot unga män och äldre kvinnor som är två grupper som har fått ökade spelproblem under senare år. Den enda försäljningskanal där vissa särskilda insatser görs mot unga vuxna är på kasinona. Mot denna bakgrund menar Riksrevisionen att regeringen borde överväga om bolagets ansvar ska utvidgas.

En viktig del i bolagets strategi har varit att försöka återvinna förlorade marknadsandelar för att en större del av den svenska marknaden ska kunna stå under statens kontroll. Ytterst har bolagets uppdrag handlat om en balansgång mellan ett affärsintresse och ett socialt ansvar. För att lyckas i konkurrensen med andra bolag har bolaget försökt att göra sina produkter attraktiva. Vidare har bolaget aviserat att man ska bygga en ny digital plattform med satsning på spel som kan laddas ner i mobiltelefoner, en försäljningskanal som är mer riskfylld än många andra försäljningskanaler. Detta innebär att bolaget kommer att satsa på moment i spelet som är relativt riskfylla ur spelberoendesynpunkt.

År 2005 konstaterades i en översikt av forskningen att Svenska Spels marknadsföring i vissa delar var tveksam. Bland annat hade Svenska Spels reklamkampanjer undersökts och slutsatsen som drogs var att den information som Svenska Spel gav om sina spelformer många gånger var bristfällig vad gäller att klart redovisa faktiska vinstmöjligheter. Vidare hade Svenska Spel profilerat vissa spel som skicklighetsspel trots att de i huvudsak berodde på

slumpen. Riksrevisionen har i granskningen inte närmare studerat Svenska Spels marknadsföring, men samtidigt kan konstateras att inte heller regeringen har utvärderat Svenska Spels marknadsföring mot bakgrund av tidigare kritik.

En viktig del i spelpolitiken är att Svenska Spel är konkurrenskraftigt, men det är också enligt Riksrevisionens bedömning viktigt att bolaget är ett föredöme i spelansvar för att leda marknaden i detta avseende. Riksrevisionen kan konstatera att när spelarna väl knutits till Svenska Spel tar bolaget idag inte tillräcklig hänsyn till risken för spelberoende.

9.2.2 *Regeringens styrning av Svenska Spel baseras på ofullständigt underlag och riskerar leda bolaget till för offensiva medel*

Regeringens uppdrag till Svenska Spel har bestått av olika deluppdrag som tillsammans utgör ett förhållandevis brett uppdrag. Deluppdragens innebörd och förhållande till varandra behöver tolkas. Granskningen visar att Svenska Spel efterlyst ett tydligare uppdrag från regeringen. Svenska Spel har särskilt framhåvt att regeringen inte varit tydlig när det gäller avvägningen mellan sociala skyddsintressen och att ge överskott till ägaren.

Riksrevisionen menar att regeringen har ett stort ansvar att styra bolaget så att bolaget kan prioritera och balansera de olika delarna i sitt uppdrag. Samtidigt kan regeringen inte i detalj styra bolagets genomförande. Bolaget har ett eget ansvar att genomföra sitt uppdrag utifrån riksdagens mål. Att Svenska Spel i sin promemoria ändå pekar på en svårighet med denna avvägning menar Riksrevisionen talar för att regeringen inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning av bolaget.

Svenska Spel har fått ett nytt uppdrag som beslutades om på årsstämman den 24 april 2012. Det har skett ett visst förtydligande liksom en förskjutning av tyngdpunkten mot att kanalisera och tillgodose efterfrågan. Riksrevisionens bedömning är att genom att bland annat använda ordet attraktiv i det nya uppdraget signalerar regeringen ett mer offensivt förhållningssätt vad gäller bolagets uppdrag. Denna tyngdpunktsförskjutning ska ses i ljuset av regeringens övergripande spelpolitiska ambition om att sociala skyddshänsyn ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik.

Riksrevisionen menar att med tanke på marknadens utveckling mot mer riskfyllda produkter, intensiv marknadsföring och lättillgängliga och riskfyllda försäljningskanaler måste frågan om spelberoende få större vikt. Samtidigt är det viktigt att bolaget fortsätter att öka sina marknadsandelar gentemot illegala Sverigebaserade aktörer och oreglerade nätbaserade spelbolag. Eftersom uppdraget avser både ett affärsintresse och ett socialt ansvar ställs särskilda krav på en avvägning.

Riksrevisionen kan konstatera att det råder ett underskott på kunskap inom området, bland annat när det gäller frågan om att balansera kanalisering för att få en ökad andel under statlig kontroll mot att vara ett föredöme i spelansvar. Som tidigare nämnts har regeringen i sitt nya uppdrag signalerat att bolaget ska vara attraktivt på marknaden. Detta kan leda till att bolaget i för hög utsträckning fokuserar mot offensiva och riskfyllda medel, för att vara konkurrenskraftigt och attraktivt, i syfte att vinna marknadsandelar. Detta kan dock riskera att uppgiften om sociala skyddshänsyn inte blir prioriterad och inte genomförs på ett effektivt sätt i bolaget.

Regeringen har inte i någon större utsträckning utvärderat bolagets arbete med spelansvar och kanalisering. Av granskningen framgår att regeringen hittills endast utvärderat en spelform. Förändringen i styrningen har alltså ägt rum samtidigt som det saknas viktigt underlag. Frågan är i vad mån till stor del frivilliga spelansvarsåtgärder i kombination med ett mer offensivt förhållningssätt avseende bolagets uppdrag är rätt avvägning för att uppnå riksdagens mål.

9.3 Spelpolitikens organisation samt tillståndsgivning och tillsyn

Riksrevisionen bedömer att spelpolitikens organisation inklusive tillstånds- och tillsynsverksamheter inte är effektiva för att uppnå riksdagens mål.

9.3.1 Organisationen inom spelområdet är för splittrad för att vara effektiv

Av granskningen framgår att spel- och folkhälsopolitikens olika arbetsprocesser inom regeringskansliet stäms av genom den ordinarie beredningsformen, vilket sker i ett sent skede av ärendeprocessen. Eftersom spelpolitiken och folkhälsopolitiken bygger på flera olika delmål som ska förenas och förverkligas genom en effektiv politik, kan det vara motiverat med ett närmande mellan de processer som olika departementet hanterar. Detta handlar bland annat om socialdepartementets ansvar för frågor om att minska skadeverkningar av överdrivet spelande, i förhållande till finansdepartementets ansvar för spelregleringen och styrningen av Svenska Spel.

Ett stort antal aktörer är involverade i tillsyns- och tillståndsprocessen. Dessa är regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna som tillståndsmyndigheter. Tillsynsmyndigheter enligt lotterilagen är oftast desamma som är tillståndsmyndigheter. I det fall regeringen har lämnat tillstånd är det Lotteriinspektionen som är tillsynsmyndighet. Av granskningen framgår att tillstånden kan se olika ut beroende på vem som har varit tillståndsgivare och att detta även påverkar förutsättningarna för en effektiv

tillsyn. Även spelutredningen 2008 tog upp problematiken med en splittrad tillstånds- och tillsynsorganisation till följd av det stora antalet myndigheter som har ansvar inom området. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för en reglering, som har skyddshänsyn som sitt främsta syfte, skulle stärkas genom en mer enhetlig och samstämmig tillstånds- och tillsynsorganisation.

9.3.2 *Tillståndskriterierna är inte transparenta och förutsägbara och förutsättningar för effektiv tillsyn saknas*

De två tillståndsgivarna på riksnivå – regeringen och Lotteriinspektionen – har inte utarbetat tydliga kriterier som måste uppfyllas för att få ett förnyat tillstånd. Tillståndskriterierna blir därigenom inte transparenta och förutsägbara, skapar en osäkerhet hos befintliga tillståndsinnehavare och försvårar ett potentiellt inträde av nya tillståndsinnehavare med ideella syften. Tillstånden är också relativt korta vilket enligt spelbolagen skapar merkostnader för både tillståndsgivaren och tillståndsinnehavaren. Visserligen används tillståndsgivningen som en form av uppföljning men Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för en mer effektiv uppföljning skulle öka om uppföljningen fördjupades vilket också skulle innebära att den inte behövde genomföras lika frekvent.

Lotteriinspektionen har som central tillsynsmyndighet en viktig roll. Av granskningen framgår brister i Lotteriinspektionens förutsättningar för att bedriva en effektiv tillsyn. Det handlar bland annat om långa rättsprocesser som försvårar att vitesförelägganden kan dömas ut vid illegal spelverksamhet. Det rör även skriftliga erinringar som inte följs av Internetdomäninnehavare som tillåtit utländska spelbolag utan svenskt tillstånd erbjuda sina speltjänster till den svenska befolkningen.

9.3.3 *Problemen med illegala spel kvarstår*

Regeringen har uttryckt att brottsbekämpning ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik. Regeringen har tidigare uttryckt vikten av att komma tillrätta med det illegala spelandet men problemen med bland annat illegala spelautomater kvarstår. Det är därför enligt Riksrevisionen motiverat att i nuläget göra en djupare analys för att komma tillrätta med problemen. Det berör den illegala spelverksamhetens omfattning och konsekvenser samt avvägningar och prioriteringar inom rättsväsendet och hos polisen för att kunna bistå Lotteriinspektionen i myndighetens tillsynsverksamhet. Riksrevisionen menar att Lotteriinspektionen och andra involverade myndigheter bör få bättre förutsättningar för att kunna verka effektivt och utöva kontroll över spelmarknaden både gentemot illegala spelaktörer som oreglerade utlandsbaserade aktörer.

9.3.4 *Tillståndsvillkoren är oprecisa, skiljer sig mellan spelformer av samma farlighetsgrad och ger skillnader i handlingsutrymme*

Flera länder i Europa har genomfört reformeringar av sina spelmarknader. I Norden har Danmark infört ett licenssystem, medan Norge och Finland istället har valt att stärka sina monopol. I Norge var avsikten att stärka den offentliga kontrollen av spelandet och i Finland var avsikten att förhindra kriminalitet och sociala problem.

I det svenska systemet får färre aktörer tillstånd i jämförelse med exempelvis det danska systemet. I Danmark är å andra sidan villkoren som ska uppfyllas lagreglerade och tydliga, avseende bland annat spelansvarsåtgärder. Det innebär lika villkor för alla licensierade aktörer, vilket kan stärka förutsättningarna för effektiv tillsyn. Därutöver är den danska tillsynsmyndighetens befogenheter större än de befogenheter som tillsynsmyndigheten har i Sverige. Denna skillnad kan bland annat bero på att de spel som licensieras i Danmark är mer riskfyllda än många andra spel som erbjuds i Sverige.

Riksrevisionen menar dock att oberoende av inslagen av risk i spelen är det en fördel på en alltmer svensk konkurrensutsatt marknad att ha tydliga lagreglerade krav som är anpassade till spelformernas farlighetsgrad.

Granskningen visar att tillståndsvillkoren från regeringen och Lotteriinspektionen delvis är formulerade på olika sätt och är relativt oprecisa. Dessutom kan tillståndens olika villkor skilja sig mellan tillståndsinnehavarna. Tillståndsvillkoren är inte heller i alla avseenden anpassade till hur riskfyllda spelformerna är vilket är en brist ur konsumenthänsyn. Detta innebär sammantaget att tillståndsvillkoren inte är tillräckligt strukturerade och konsekventa för att kunna betecknas som effektiva vilket också kan ge konsekvenser för tillsynen av tillståndsvillkoren och uppfyllandet av riksdagens mål.

Vidare visar granskningen att förutsättningarna i tillstånden skiljer sig mellan spelbolagen och de ideella föreningarna. En koncession inom spelområdet ger större friheter att utforma sin verksamhet än att ha tillstånd för enskilda spelformer. För riksomfattande lotterier, där det föreligger konkurrens mellan Svenska Spel och de ideella föreningarna, har regeringen och Lotteriinspektionen försökt att ge lika villkor i tillstånden. Men till följd av de större frihetsgrader som en koncession innebär, i förhållande till tillstånd för enskilda spelformer, konkurrerar de legala aktörerna inte till lika villkor på lotterimarknaden. De ideella föreningarna kan få konkurrensnackdelar genom att de, till exempel, får ett mindre ekonomiskt handlingsutrymme då de inte får föra över vinstmedel mellan olika tillstånd och år. Varje enskilt lotteri måste täcka sina kostnader varje år.

Det ökade konkurrenstrycket från nätbaserade spelbolag har lett till att konkurrensen mellan legala aktörer också ökat. Med den accelererade konkurrens som präglar den svenska spelmarknaden kan också rådande konkurrensvillkor mellan legala aktörer ge negativa konsekvenser för de ideella föreningarnas förutsättningar att vara attraktiva hos kunderna. Detta kan på lång sikt ge konsekvenser för deras möjlighet att utveckla sin verksamhet. En sådan särbehandling mellan olika företagsgrupperingar avviker också från EU-rättens motiv till särbehandling.

9.4 Genomförandet av spelpolitiken i förhållande till EU-rätten

Enligt regeringen är den svenska spelregleringen förenlig med EU-rätten. Riksrevisionen har inte haft för avsikt att pröva denna fråga. Analysen av hur spelregleringen förhåller sig till EU-rätten är dock en viktig del för att kunna bedöma spelpolitikens effektivitet och ändamålsenlighet. Riksrevisionen kan konstatera att rättsanalys och second opinion pekar på faktorer av betydelse för dessa förhållanden.

Varje mål vid EU-domstolen är resultatet av de omständigheter som var aktuella vid prövningen och dessutom av den argumentation som fördes i målet. Med den ökade konkurrens som uppkommit mellan reglerade aktörer på den svenska marknaden kan det dock finnas anledning att närmare studera hur krav på bland annat marknadsföring och spelansvarsåtgärder på bästa sätt ska hanteras så att sådana förhållanden inte riskerar att strida mot EU-rätten. Mot denna bakgrund har Riksrevisionens rättsanalys undersökt vissa förhållanden som ännu inte har prövats i svensk domstol men som utifrån EU-domstolens uttalanden i prövningen av andra EU-länders system kan utgöra en risk för att svensk spelreglering inte ligger i linje med EU-rätten.

Svenska Spels uppgift att kanalisera efterfrågan till bolaget i syfte att staten ska få större kontroll av marknaden medför av naturliga skäl ökad konkurrens och mer intensiv marknadsföring också mellan reglerade aktörer. Detta är dock enligt rättsanalysen tveksamt enligt EU-rätten. Den reklam som ett statligt monopol gör måste vara måttfull och inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att styra konsumenterna till tillåtna spel. Riksrevisionen har i granskningen inte studerat bolagets reklam och har på så vis inte underlag för någon bedömning av huruvida den är restriktiv och måttfull eller inte. Men bolaget har tidigare fått viss kritik från forskare i frågan. Av granskningen framgår vidare att i bolagets speltillstånd anges att bolaget i sin marknadsföring ska vara ansvarstagande i syfte att marknadsföringen inte ska vara alltför påträngande. Det finns dock ingen närmare beskrivning av vad detta innebär mer i detalj.

Enligt EU-domstolen finns en skillnad vad gäller en restriktiv marknadsföring som ett statskontrollerat bolag ska förhålla sig till (ej locka till aktivt deltagande, ej hänvisa till att överskottet går till ett allmänintresse, ej förespegla stora vinster) och en expansionistisk marknadsföring (syfte att skapa en tillväxt på den globala marknaden).

Rättsanalysen visar att det inte är tillåtet för ett spelbolag med ensamrätt och inte heller för en ideell förening med tillstånd att genom expansionistisk marknadsföring skapa tillväxt på marknaden. Vidare visar rättsanalysen att det svenska systemet riskerar att inte kunna anses som sammanhängande och systematiskt om den så kallade kanaliseringen från otillåtna spelformer till statskontrollerade spelformer även innefattar att dra till sig spelare från de ideella allmännyttiga föreningarna med svenskt tillstånd.

Reglering av marknadsföring avseende alkohol har ett stöd i grundlagarna vilket saknas för spelområdet. Till skillnad mot lotterilagen innehåller alkohollagen också särskilda bestämmelser om marknadsföring. Det har inneburit att Konsumentverket har kunnat utfärda allmänna råd till branschen om vad som är otillåtet inom området. Inom alkoholområdet har det också utarbetats en mer omfattande praxis i Marknadsdomstolen än vad förhållandena är inom spelområdet. Mot bakgrund av ovanstående skäl bedömer Riksrevisionen att tillsynen över marknadsföringsbestämmelserna har kunnat utföras på ett mer effektivt vis på alkoholområdet än inom spelområdet.

När det gäller de danska marknadsföringsvillkoren är de reglerade i lag och ger därmed lika villkor men de är inte så omfattande som de svenska frivilliga marknadsföringsreglerna inom SPER (Spelbranschens Etiska Råd). Alla svenska reglerade aktörer deltar dock inte i denna branschöverenskommelse. Dessutom är de svenska tillståndsvillkoren så oprecisa att det är tveksamt om de svenska tillståndskraven förhindrar, såsom de danska reglerna, marknadsföring som ger en illusion av att spel löser alla ekonomiska problem, ger social acceptans och sken av att spel har medverkat till kända personers framgångar. Denna typ av reklamslag har enligt forskningen varit vanligt förekommande i Sverige.

Om spelpolitiken inte genomförs på ett sammanhängande och systematiskt sätt mot bakgrund av det syfte som ska uppnås finns en risk att detta strider mot EU:s kriterier på regleringar vilket också kan innebära effektivitetsförluster och brister i ändamålsenligheten vid genomförandet av spelpolitiken. Riksrevisionen bedömer att eventuella risker för att den svenska spelregleringen inte är förenlig med EU-rätten skulle kunna minskas genom att tydliggöra inom vilka ramar som marknadsföringen får ske på den svenska marknaden. I detta sammanhang kan jämföras med alkoholmarknaden och andra spelmarknader.

9.5 Behov av ökad samverkan och kunskap inom området för att uppnå målen

Det statliga åtagandet och den statliga styrningen handlar även om att skapa förutsättningar för ett förebyggande arbete, i syfte att motverka riskerna för ett ökat spelberoende.

Riksrevisionen kan konstatera att det sker ett förebyggande arbete på exempelvis kommunal och statlig nivå och inom spelbolagen. Samtidigt framgår av granskningen att det finns en brist på samordning mellan de olika aktörer som är involverade i arbetet. Riksrevisionens bedömning är att förutsättningarna för ett mer effektivt förebyggande arbete skulle stärkas med en ökad samordning av det arbete som sker. Detta skulle kunna ske genom att Statens folkhälsoinstitut får i uppdrag att verka för att utveckla och samordna förebyggande åtgärder för samhällets inblandade aktörer.

Vidare framgår av granskningen att det råder ett underskott på kunskap om förebyggande åtgärder och spelberoende. Det har visserligen skett ett visst arbete inom området och Statens folkhälsoinstitut tilldelas 28 miljoner kronor per år som delvis kan användas till forskning. Dessutom avsätter Svenska Spel 10 miljoner kronor per år. Detta kan relateras till Svenska Spels vinst som varje år uppgår till mellan 4,5 till 5 miljarder kronor. Samtidigt är Riksrevisionens bedömning att tillgänglig forskning ännu inte motsvarar det behov som finns att klarlägga hur man ska motverka spelproblem.

Av granskningens intervjuer med företrädare för olika spelbolag framgår att det finns ett behov av evidensbaserad kunskap kring spelansvarsverktyg. Statens folkhälsoinstitut framhåller i sin kunskapsöversikt att vetenskapliga utvärderingar saknas för spelansvarsverktyg vilket innebär att det inte går att bedöma effekten av åtgärderna. Vidare har regeringen i liten grad låtit utvärdera Svenska Spels spelansvarsåtgärder och har därför liten kunskap om åtgärdernas effektivitet i att motverka spelberoende samt hur mycket kunderna utnyttjar dessa åtgärder.

Riksrevisionen menar att en ökad evidensbaserad forskning skulle stärka förutsättningarna för det statliga åtagandet, givet den förändring av marknaden som har ägt rum de senaste tio åren. Det handlar bland annat om finansdepartementets förutsättningar för tillståndgivning och förhållandet mellan ökad kanalisering och tillstånd utifrån försiktighetsprincipen. Sammantaget skulle ökad forskning gynna konsumenthänsyn och underlätta för regeringen att styra spelpolitiken. Detta kan innebära ökade kostnader men ger på sikt samhällsekonomiska vinster i form av effektivare förebyggande åtgärder.

När det gäller behandling av spelberoende har Statens folkhälsoinstitut tagit fram två utvärderade metoder som är evidensbaserade, och Riksrevisionen ser positivt på detta. Men samtidigt framgår av granskningen att tillgången till behandling ser olika ut i landet. Det beror bland annat på att det tycks vara oklart vilket ansvar som kommuner och landsting har. Detta bottnar i att det inte har klarlagts hur frågan om spelberoende ska definieras i förhållande till socialtjänstlagen respektive hälso- och sjukvårdslagen. Här kan jämföras med att regeringen utvecklat en strategi för alkohol, narkotika, dopning och tobak. I denna ingår inte spelfrågan. Riksrevisionen kan dock notera att spelberoende ingår i delmål elva av folkhälsomålen, tillsammans med ovanstående fyra substansområden.

Ansvar för frågan om behandling av spelberoende ska överföras från Statens folkhälsoinstitut till Socialstyrelsen. Riksrevisionens bedömning är att detta talar för att spelberoende kan komma att få en ökad status. Men det råder ännu en oklarhet eftersom frågan inte längre ingår i Statens folkhälsoinstituts uppdrag, samtidigt som regeringen ännu inte tydligt överfört ansvaret till Socialstyrelsen. Ett kommande uppdrag till Socialstyrelsen skulle innebära att det kan komma att ta flera år att utarbeta riktlinjer om behandlingsmetoder. Riksrevisionen vill understryka att frågan inte kan vara olöst ytterligare ett antal år. Det måste klargöras vilket ansvar kommuner och landsting har avseende behandling av spelberoende.

Riksrevisionen har tidigare betonat vikten av utvärderingar av spelpolitiken och ökad forskning för att förebygga spelberoende. Regeringens återrapportering till riksdagen är också ett viktigt nationellt kunskapsunderlag.

Avsnitten i budgetpropositionen om spelpolitiken omfattar dock endast allmänna redogörelser för genomförda åtgärder inom området. När det gäller delmål elva om folkhälsa består regeringens redogörelse också endast av olika åtgärder som har vidtagits. Det är svårt att utifrån regeringens återrapportering få kunskap om hur dessa åtgärder förhåller sig till riksdagens mål. Riksrevisionen samlade bedömning är att visserligen kan det vara svårt att tydligt precisera innebörden av målformuleringar, och därmed även svårt att lämna en tydlig återrapportering. Men när det gäller spel- och folkhälsopolitiken, där sociala skyddshänsyn ska värnas, borde regeringen vidta åtgärder för att få politiken utvärderad med jämna intervall så att återrapportering till riksdagen kan tjäna en roll som kunskapsunderlag.

Regeringen har i sin återrapportering om statliga bolag till riksdagen uppgett att Svenska Spel har uppnått sina mål. Regeringens bedömning bygger på en övergripande bedömning över enskilda åtgärder bolaget har vidtagit, men det lämnas inte någon information om åtgärdernas eventuella effekt. Det blir därför svårt att utifrån regeringens information få kunskap om hur bolagets verksamhet förhåller sig till riksdagens mål.

9.6 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att det för närvarande inte finns tillräckliga förutsättningar att effektivt fullfölja det statliga åtagandet på spelmarknaden. De brister som redovisas i granskningen bör åtgärdas oberoende av vilket system som riksdagen i framtiden beslutar om. En ökad forskning skulle kunna ge svar på vilka styrmedel som är mest effektiva för att uppnå de spel- och folkhälsopolitiska målen men ökad forskning är inte tillräckligt för att få kontroll över marknaden. Regeringen bör även ta ställning till hur tillsynen över den illegala marknaden ska kunna bli mer kraftfull. Vidare behöver den nationella kontrollen stärkas över de spelbolag som erbjuder spel som tillgängliggörs via Internet till den svenska befolkningen.

Granskningen ger anledning för Riksrevisionen att lämna följande rekommendationer.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen kan konstatera att för att det statliga åtagandet inom spelområdet ska kunna uppfyllas på ett mer effektivt sätt bör organisationen inom spelområdet vara mer sammanhållen. För att de legala aktörerna ska kunna uppfylla samhällets villkor på ett bättre sätt menar Riksrevisionen att det är av vikt att villkoren är tydliga och anpassade till spelformernas farlighetsgrad. Av betydelse för det statliga åtagandet är vidare att tillsynsmyndigheten har de befogenheter som är nödvändiga för att kunna bedriva en effektiv tillsyn och kunna motverka illegal Sverigebaserad spelverksamhet och nätbaserad oreglerad spelverksamhet. Riksrevisionen menar därför att regeringen bör:

- Vidta åtgärder för samverkan och en mer sammanhållen organisation inom spelområdet i synnerhet avseende tillståndsgivning och tillsyn.
- Vidta åtgärder för att komplettera lotterilagen med preciserade bestämmelser om spelansvarsåtgärder och marknadsföring som är anpassade till spelens farlighetsgrad.
- Se över Lotteriinspektionens och andra involverade myndigheters befogenheter att motverka illegal spelverksamhet och hur den nationella kontrollen kan stärkas mot utländska intressen som inte har svenskt tillstånd.

Riksrevisionen kan konstatera att den statliga styrningen bör skapa förutsättningar för ett förebyggande arbete i syfte att motverka riskerna för ett ökat spelberoende. Därvid behövs enligt Riksrevisionen en tydlig samverkan mellan samhällets involverade aktörer och en ökad forskning för att få fram evidens om vilka förebyggande åtgärder som har effekt. Vidare bör det snarast klargöras hur spelberoende ska definieras och vem som har ansvar för behandling av spelberoende. Riksrevisionen menar att regeringen bör:

- Ge Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att verka för att utveckla och samordna förebyggande åtgärder som vidtas av samhällets inblandade aktörer.
- Satsa på mer forskning om spelberoende och åtgärder för att motverka spelberoende i syfte att bredda sitt beslutsunderlag för styrning av spelpolitiken och Svenska Spel.
- Klargöra vilken huvudman som har ansvar för behandling av spelberoende.

Svenska Spel är regeringens främsta verktyg för att förverkliga de spelpolitiska målsättningarna om sociala skyddshänsyn och efterfrågan på spel. Av betydelse i detta sammanhang är hur tydlig regeringen är i styrningen av bolaget. Det kräver en regelbunden utvärdering av bolagets åtgärder och tydliga ramar för hur spelansvar och marknadsföring får genomföras för att uppnå spelpolitikens syften. Riksrevisionen menar att regeringen bör:

- Utvärdera och säkerställa effektiviteten i Svenska Spels spelansvarsåtgärder och kundernas användning av åtgärderna.
- Utvärdera Svenska Spels åtgärder för att styra efterfrågan till bolaget.

Rekommendationer till Svenska Spel

Svenska Spel har som statligt bolag ett ansvar att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt och på ett sätt så att riksdagens mål uppfylls. Riksrevisionen menar att detta innebär att de sociala skyddshänsynen ska genomföras i produktsortimentet utifrån produkternas farlighetsgrad, i marknadsföringen och i hela organisationen samt tydligt kunna återrapporteras till riksdag och regering. Riksrevisionen menar att Svenska Spel bör:

- Se till att bolagets marknadsföring överensstämmer med att vara måttfull och restriktiv.
- I större utsträckning göra spelansvarsåtgärder obligatoriska men tillåta spelarna att själva sätta upp ramar för sitt spelande.
- Se över sitt produktsortiment så att spelens farlighetsgrad har större inverkan på arbetet med sociala skyddshänsyn och ge spelansvarsfrågor en större tyngd i bolagets beslutsfattande.
- Förstärka sin utbildning i spelansvar hos vissa personalkategorier som utvecklar nya produkter eller har nära kontakter med kunderna.
- Arbeta med nya grupper som har konstaterat ökat spelberoende.

Referenser

Svenska författningar

Alkohollagen (2010:1622)

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Budgetlag (2011:203)

Lotterilag (1994:1000)

Inkomstskattelagen (1999:1229)

Lagen om lotteriskatt (1991:1482)

Lagen om skatt på spel (1972:820)

Marknadsföringslagen (2008:486)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Propositioner och skrivelser

Prop. 1981/82:170 *Regeringens proposition med förslag till lotterilag m.m.*

Prop. 1993/94:182 *Ny lotterilag*

Prop. 1995/96:169 *Sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst, m.m.*

Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*

Prop. 1996/97:7 *Vissa spel och lotterifrågor*

Prop. 1997/98:62 *Regional tillväxt för arbete och välfärd*

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

Prop. 1998/99:80 *Kasinospel i Sverige m.m.*

Prop. 2002/03:35 *Mål för folkhälsan*

Prop. 2002/03:93 *Vissa frågor inom spelområdet m.m.*

Prop. 2007/08:110 *En förnyad folkhälsopolitik*

Prop. 2010/11:47 *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012 Volym 1*

Skr. 2010/11:140 *2011 års redogörelse för företag med statligt ägande*

Utskottsbetänkanden med mera

Bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415

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

Bet. 1998/99:KrU11, rskr. 1998/99:104

Bet. 2002/03:KrU8, rskr. 2002/03:212

Bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145

Bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204

Bet. 2007/08:SoU11, rskr. 2007/08:226

Bet. 2010/11:SoU16

Bet. 2010/11 SoU8, rskr. 2010/11:203

Statens offentliga utredningar

SOU 2000:91 *Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan*

SOU 2006:11 *Spel i en föränderlig värld*

SOU 2008:124 *En framtida spelreglering*

SOU 2008:36 *Svenska Spels nätpoker En utvärdering*

SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret*

Riksrevisionens granskningar

Riksrevisionen (2010) *Statligt stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholverksamhet?*

RiR 2010:21

Riksrevisionen (2010) *Riksrevisionens årliga rapport RiR 2010:12*

Riksrevisionen (2004) *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag*

RiR 2004:28

Övrigt skriftligt material

A-lotterierna, *power point bilder*, 2011-09-01

Arbetsordning för styrelsen i Systembolaget Aktiebolag, beslutad den 24 mars 2011

Per Binde, *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, Statens folkhälsoinstitut R 2005:21

Brottsförebyggande rådet och Sveriges kommuner och landsting 2010 *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder*

Dagens Industri, *Svenska Spels nya VD om sin lottorad: Jag kanske får sluta* 2011-05-23

Folkspel, *skriftligt svar på frågor*, 2011-11-07

Hettne Jörgen, *Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv*, januari 2012

Europeiska kommissionen, KOM(2011) 128 slutlig, *GRÖNBOK om onlinespel på den inre marknaden*, Bryssel 2011-03-24

Finansdepartementet (2011), *Den svenska regeringens yttrande över Europeiska kommissionens grönbok om onlinespel på den inre marknaden*, (KOM (2011) 128 slutlig), 2011-07-11, Fi 2011/1666

Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Lotteriinspektionen*, Fi2011/5199 (delvis), 2011-12-15

Finansdepartementet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* 2010

Finansdepartementet (2011), *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*

Finansdepartementet, *Margareta Winberg nomineras till ny ordförande för Svenska Spel*, 2008-04-04 (pressmeddelande)

Gotlands Allehanda, *Nu vänder vi alla stenar*, 2012-02-22

Lotteriinspektionen, *Grönbok om onlinespel i EU*, 2011-11-18 (pressmeddelande)

Lotteriinspektionen (2010), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt* 2010

Lotteriinspektionen (2011), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt* 2011

Lotteriinspektionen, *Ang. förfrågan från Riksrevisionen* 2011-11-03

Lotteriinspektionen, *Särskilda villkor för AB Svenska Spels produkter förmedlade över Internet*

Johansson & Götestam 2004

- Griffiths, Wardle, Orford, J., Sproston & Erens, 2009
- Marknadsdomstolen, MD 2009:15 mot Postkodlotteriet
- Regeringsrätten, mål nr 3582-07,3583-07
- Skatteverkets ställningstaganden, *Pokerspel som anordnas för allmänheten – lotteri eller inkomstgivande verksamhet?* 2005-01-31, Dnr 130 19427-05/111
- Skatteministeriet i Danmark (2010), *Lovforslag nr. L 202, Fremsat den 26. marts 2010 af skatteministeren*
- Skatteministeriet i Danmark (2010), *LOV om spil nr 848 af 01/07/2010*
- Socialstyrelsen (2007), *Nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård*
- Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Socialstyrelsen*, S2011/11229/VS (delvis), 2011-11-20
- Socialdepartementet, *Statens ägardirektiv för Systembolaget AB att gälla från och med den 24 november 2008*
- Speltillstånd för 2010 för Svenska Spel, ATG, Postkodlotteriet, Folkspel och A-lotterierna.
- Spelinstitutet, *Sammanställning till Riksrevisionen* 2011-11-25
- Statens folkhälsoinstitut *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009, Huvudresultat från Swelogs befolkningsstudie*
- Statens folkhälsoinstitut, *Målområde 11 – Spel Kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010*
- Statens folkhälsoinstitut (2010) *Att förebygga spelproblem – en kunskapsöversikt och en systematisk litteraturöversikt*
- Statens folkhälsoinstitut, *PM angående spel och spelproblem*, 2011-09-23
- Statens folkhälsoinstitut, *Synpunkter från Statens folkhälsoinstitut på slutbetänkandet Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individ, kunskapen och ansvaret* (SOU 2011:35), Dnr VERK 2011/270
- Svea hovrätt, *avgörande i mål nr B 1016-08, B 1103-08*
- Svenska Dagbladet, *Töm och betsel på spelbolagen*, 27 september 2007
- Svenska Spel, *Produktresultat enligt GAM-GaRD*, 2011-11-18.
- Svenska Spel, *Riktlinjer för marknadsföring (gäller fr.o.m. 2008-01-01)*, Svenska Spel, 2007-10-19

Svenska Spel, *Svenska Spel redovisar stabilt resultat*, 2011-10-25 (pressmeddelande)

Svenska Spel, *Tolkning av ägarens aktuella uppdrag till AB Svenska Spel*, 2010-12-01

Svenska Spel, *Årsstämma* 2011-04-19

Svenska Spel, *Årsredovisning* 2010

Svenska Spel, *Information till Styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman* 2010-04-20

Svenska Spel, *Information till Styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman* 2011-04-19

Svenska Spel, *Information till styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman* 2012-04-24

Svenska Spel, *Bolagsordning för AB Svenska Spel*, Utskick till årsstämma 2012-04-24

Unibet, *Allmänt om Unibet*, 2011-10-13

Handels utredningsinstitut (2008) *Varför spelmonopol? En analys av den svenska spelmarknaden*, Per Hortlund, Thomas Jonsson, Fredrik Bergström

Wiweca Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz: *Second opinion av Jörgen Hettnes pm Statens roll på den svenska spelmarknaden i ett EU-perspektiv*, 2012-03-16

Dr Richard T.A. Wood, Dr Mark D. Griffiths: *Social responsibility in online gambling: voluntary limit setting*

Intervjuer med mera

Intervju med företrädare för A-loterierna, 2011-09-02

Intervju med företrädare för ATG, 2011-04-26

Intervju med företrädare för Betsson 2011-10-07

Intervjuer, med företrädare för Finansdepartementet 2011-08-29, 2011-09-15

Intervju med företrädare för Folkspel, 2011-10-24

Intervjuer med företrädare för Ladbrokes 2011-04-15, 2011-10-06

Intervjuer med företrädare för Lotteriinspektionen 2011-03-16, 2012-03-08

Telefonsamtal med Lotteriinspektionen 2011-05-18

Intervju med företrädare för Playscan 2011-11-16

Intervju med företrädare för PostkodFöreningen/Novamedia, 2011-08-31

Intervju med företrädare för Skatteministeriet och Spillemyndigheden i Danmark 2011-12-05

Intervju med företrädare för Spelberoendes riksförbund 2011-12-07

Intervjuer med företrädare för Spelinstitutet 2011-04-27, 2011-11-25

Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2011-11-18

Telefonsamtal med företrädare för Socialstyrelsen 2012-04-17

Intervju med företrädare för Socialstyrelsen 2011-11-23

Intervjuer med företrädare för Statens folkhälsoinstitut 2011-03-28, 2012-03-01

Telefonsamtal med företrädare för Svenska Spel 2011-02-27, 2011-02-23

Intervjuer med företrädare för Svenska Spel 2011-03-23, 2011-05-10, 2011-11-10, 2011-11-11, 2011-11-21, 2011-12-13, 2011-12-07

Intervju med företrädare för Systembolaget 2012-12-14

Intervju med företrädare för Unibet 2011-10-13

Internet

<http://www.regeringen.se/sb/d/5820>

<http://dsm5.orgproposedrevision/Pages/SubstanceUseandAddictiveDisorders.aspx>.

E-post

E-post från Svenska Spel 2012-03-19, 2012-03-16

E-post från finansdepartementet 2012-02-15, 2012-03-07

E-post från Lotteriinspektionen 2012-02-29, 2012-04-16

E-post från A-lotterierna 2012-01-11

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se