

Motion till riksdagen 2008/09:Kr326

av **Tomas Tobé (m)**

En ny svensk spelmarknad

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa ett licenssystem som uppfyller EG-rättens krav genom att stå öppet för företag verksamma i Sverige eller något annat EU- eller EES-land.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ge Lotteriinspektionen en mer självständig ställning för att övervaka spelföretagens verksamhet och ansvara för licensgivning.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att vid licensgivning ta ansvar för de offentliga finansernas intäktsida och de verksamheter som staten vill tilldela medel den vägen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att nya regler för marknadsföring och tillgänglighet införs för att bättre än i dag skydda unga och andra riskgrupper.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om avtalet med AB Trav och Galopp.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en försäljning av Svenska Spel bör inledas.

Bakgrund

Den svenska regleringen av spelmarknaden har under många år varit föremål för debatt. Trots en mängd diskussioner och flera statliga utredningar kan vi konstatera att inte mycket hänt vad gäller regelverket. Såväl marknaden som branschen har dock förändrats radikalt under senare år. Staten har under tidigare regeringar motiverat sin ovilja till en omreglering med hänvisning till sociala ambitioner och ekonomiska intäkter för folkrörelser som dagens reglering sägs garantera. Dessa ambitioner är väl värda att försvara, och det finns all anledning att se kritiskt på både hur de sociala aspekterna av spel har han-

Fel! Okänt namn på

terats, och hur folkrörelsernas möjligheter har försämrats under en följd av år i det nuvarande systemet. Men vi har de senaste åren också kunnat se ökande problem med spelberoende, samtidigt som framför allt statens eget bolag utökat sin egen marknadsföring, tillgänglighet och vinst kraftigt. För de flesta blir det allt mer uppenbart att dagens modell inte levererar det som sägs vara dess syfte och att en ny modell för den svenska spelmarknaden behöver växa fram.

Vi välkomnar att regeringen tillsatt en utredning för en stärkt och moderniserad spelreglering och att olika alternativ nu kan vägas mot varandra. Den politiska huvudinriktningen kan dock redan nu klargöras och vi önskar en modell med ett större socialt ansvar, goda villkor för folkrörelserna och en sundare konkurrens där dagens monopolliknande spelmarknad öppnas för fler aktörer.

Den gällande lotterilagen är från 1994, men i väsentliga delar har den sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning. Lagstiftningen är i grunden anpassad till en "fysisk" lotterimarknad, där det förutsatts att lotterier anordnas på plats och ställe eller i varje fall förmedlas genom ombud eller avser fysiska lottsedlar eller deltagarbevis. Verkligheten ser som bekant annorlunda ut i dag. De marknadsmässiga, tekniska och rättsliga förutsättningarna att reglera spel och lotterier har förändrats efter lotterilagens tillkomst. Vad gäller den tekniska utvecklingen har Internet revolutionerat verksamheten och medfört att det idag går att förmedla speltjänster elektroniskt, utan hinder av nationsgränser. Det är samtidigt väldigt svårt att som enskild nation ingripa mot verksamhet som anordnas utomlands. Det gränsöverskridande spelandet har inneburit att förutsättningarna för att upprätthålla nationellt monopol på spel allvarligt inskränkts. Det finns dessutom medlemsstater i EU vars lagstiftning uttryckligen godtar verksamhet som enligt den svenska lagstiftningen är att anse som lotterier och som direkt riktar sig till andra stater. Det gäller framför allt Storbritannien i fråga om vadhållning – som där anses som sedvanlig näringsverksamhet och inte som spel – samt Malta. Detta har medfört att ett stort antal företag inom spel- och vadhållningssektorn etablerat sig i dessa stater och många av dessa företag ägs eller kontrolleras av medborgare i stater där privat spelverksamhet inte är möjlig. Ett antal av de spelföretag som i dag erbjuder spel över Internet med tillstånd i Storbritannien eller Malta är ägda eller kontrollerade av svenskar, svenska institutioner och pensionsfonder och riktar sig direkt till svenska kunder. Att skatter och övriga intäkter från denna verksamhet inte kommer Sverige till del samt att vi i Sverige idag står helt utan möjlighet att reglera denna verksamhet är en uppenbar brist.

EG-rätten

På det rättsliga planet är det för Sveriges vidkommande framför allt medlemskapet i Europeiska unionen (och dessförinnan EES) som påverkat möjligheterna att reglera spel och lotterier. Någon gemenskapsrättslig lagstiftning som särskilt avser spel och lotterier finns inte. Men utgångspunkten i EG-fördraget

Fel! Okänt namn på

är att fri rörlighet ska gälla inom Europeiska unionen och att det ska föreligga en rätt för näringsidkare i en medlemsstat att etablera sig i en annan medlemsstat på samma villkor som näringsidkare från den senare staten. EG-domstolen har i ett antal uppmärksammade domar slagit fast att detta även gäller speltjänster. Det får därav inte finnas formella eller faktiska skillnader i rätten att anordna spel och lotterier mellan medlemsstatens egna medborgare och medborgare bosatta i andra medlemsstater. Medlemsstaterna har med andra ord inte rätt att upprätthålla regleringar som inskränker de olika friheterna som framgår av fördraget.

EG-domstolen har i ett antal mål som samtliga avsett begäran om förhandsavgörande från nationella domstolar, behandlat fördragsreglernas tillämpning vid spel och lotterier. I dessa har man funnit att medlemsstater i och för sig kan motivera ett undantag från bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster, men endast om den restriktiva lagstiftningens syfte verkligen leder till att spelmöjligheterna begränsas och spelandet minskar. Regleringen måste dock fortfarande vara proportionell och icke-diskriminerande för att vara förenlig med EG-rätten.

Om Sverige ska kunna upprätthålla ett spelmonopol måste det med andra ord ha till enda syfte och ha som tydlig effekt att det begränsar medborgarnas spelande och att det effektivt motverkar spelmissbruk och andra negativa sociala konsekvenser. Det får däremot aldrig ha till syfte att vara en ren finansieringskälla för offentlig eller ideell verksamhet.

En spelreglering som dagens där ekonomiska motiv snarare än sociala skyddsmotiv i praktiken prioriteras är inte rimlig. Ett uppenbart bevis på denna prioritering är att tidigare regeringar har avslagit ansökningar om att få bedriva vadslagning i Sverige med rent ekonomiska argument. Detta har i sin tur lett till att EU-kommissionen krävt att Sverige vidtar åtgärder och ändrar lagstiftningen så att den inte längre diskriminerar utländska aktörer. Sverige riskerar därför att inom kort hamna inför EG-domstolen, vilken om den följer gällande rättspraxis kommer slå fast att en reglering som den svenska, i ett eller i flera avseenden, inte är förenlig med gemenskapsrättsliga regler. EG-domstolen har vid ett flertal tillfällen, till exempel i målen Zenatti, Gambelli och Placanica, olagligförklarat regleringar motsvarande den svenska lotterilagstiftningen. Sverige riskerar därmed att hamna i ett läge där vi under galgen tvingas förändra den svenska lotterilagstiftningen. Det vore djupt olyckligt.

Staten, Lotteriinspektionen, Svenska Spel och ATG

AB Svenska Spel bildades 1997 genom en sammanslagning av de två statliga bolagen Tipstjänst och Penninglotteriet på grund av ökad konkurrens. AB Svenska Spel är en koncern, där moderbolaget är Svenska Spel med dotterbolaget Casino Cosmopol AB. AB Svenska Spel är ett helstatligt ägt bolag.

Fel! Okänt namn på

AB Trav och Galopp bildades 1974 och är det organ som sköter om spel på hästtävlingar i Sverige. ATG samägs av Svenska Travsportens Centralförbund (STC) och Galoppförbundet (SG). Verksamheten regleras av ett avtal mellan ägarna och staten. Avtalet ger staten rätt att tillsätta hälften av styrelsemedlemmarna inklusive styrelsens ordförande. Bolaget är med andra ord kontrollerat av staten.

År 2005 gav överskotten i de båda bolagen närmare 4,7 miljarder kronor direkt till statskassan. Kontrollorgan för dessa bolag är Lotteriinspektionen i Strängnäs, som även den står under statlig kontroll.

Staten sitter med andra ord idag på alla stolar som styr spelandet i Sverige. Man kontrollerar de två dominerande aktörerna: Svenska Spel och ATG, styr i myndighetsform kontrollen, genom Lotteriinspektionen, och skriver lagstiftningen, genom riksdagen, som reglerar verksamheten. Det är ingen bra ordning.

Marknadsföringen

På senare tid har det debatterats om omfattningen av Svenska Spels och ATG:s spelreklam är rimlig i förhållande till de skadeverkningar som spel för med sig. Man har även börjat fråga sig om det är rimligt att statskontrollerade bolag ägnar sig åt omfattande marknadsföring samtidigt som statens uttalade målsättning är att begränsa spelandet eller i varje fall begränsa skadeverkningarna av spelandet. Det går inte heller att bortse från de privata Internet-spelsbolagens marknadsföring på den svenska marknaden, som på senare år kraftigt ökat, och som staten idag i realiteten står utan möjlighet stoppa. Behovet av att se över reglerna och förutsättningarna för marknadsföringen tillsammans med samtliga aktörer, både statliga och privata, anser jag vara en mycket prioriterad uppgift i en omreglering av spelmarknaden.

Marknadsföringen från statens bolag, Svenska Spel och ATG, är mycket aggressiv, framförallt i samband med introduceranden av nya spelformer och lotteritillgängligheten. Regeringsrätten har använt formuleringen ”en stundom aggressiv marknadsföring” för att beskriva hur det idag ser ut. Vid en internationell jämförelse framstår mycket av marknadsföringen från de statligt kontrollerade bolagen som både omfattande och möjlig att ifrågasätta på etiska grunder, eftersom den riskerar att locka unga till överdrivet spelande. I många andra länder är både reglering och efterlevnad hårdare än i Sverige. Det gäller till exempel Storbritannien.

I likhet med bland annat Spelberoendes Riksförbund anser jag att marknadsföringens omfattning är oförenlig med skyddssyftet. Det går inte ihop att dels ha en kommersiellt driven verksamhet, dels påstå att man värnar om den enskildes sociala och ekonomiska trygghet. Det är hög tid att rollerna renodlas och att statens uppgift begränsas till reglerarens och övervakarens.

Monopolet

Det råder inga tvivel om att det idag råder en monopolliknande situation på den svenska spelmarknaden genom att staten via ägande av Svenska Spel och kontroll av ATG är dominerande aktör. Försvare av dagens modell brukar ofta måla upp alternativet som ett skräckliknande tillstånd där full anarki råder. Men så ser inte valet ut och det kan andra europeiska länder intyga. Det är dags att lämna den i det närmaste oreglerade monopolmarknad som hållits uppe av tidigare regeringar och istället skapa en tydligt reglerad men konkurrensutsatt marknad, i enlighet med EG-rätten – och som värnar de sociala skyddsintressen som dagens modell inte klarar. Tydliga regler och konkurrens skulle ge såväl bättre speltjänster som ett starkare skydd för konsumenter mot sociala risker. Dessutom måste en ny spelmodell också ta idrottsrörelsens, andra folkrörelsers och hästsportens behov av finansiering på allvar, liksom skyddet mot ekonomisk brottslighet och de offentliga finansernas intäktsida. Det behövs, kort sagt, en modell som tar hänsyn till alla dessa intressen, och inte en modell som dagens, som mycket ensidigt prioriterar de statliga bolagens intressen av att dominera marknaden och leverera vinst till sin ägare.

Detta kan vi enbart göra genom att renodla statens roll. Som det ser ut idag är staten lagstiftare, övervakare och aktör, vilket i sin tur har lett till att staten gett sig själv allt större och bättre möjligheter att öka marknadsföring, omsättning och vinst, på bekostnad av de sociala skyddsintressena och med en orimlig marknadssituation.

Att minimera riskerna för spelberoende är i första hand en fråga om skydd för utsatta människor. Men det är också avgörande för marknadens och de enskilda bolagens långsiktiga trovärdighet. Att minderåriga idag spelar bort sina egna, och ibland familjens, pengar på Svenska Spels Vegasmaskiner är en mänsklig tragedi. Det skadar inte bara Svenska Spel utan hela branschens trovärdighet. Det är också märkligt, mot bakgrund av de påstådda sociala skyddsintressena, att Svenska Spel konsekvent och strategiskt placerat ut fler Vegasmaskiner i områden med fler sociala problem och låga inkomster än i de områden där förhållandet är omvänt. Mönstret är särskilt tydligt i storstäderna men går igen i hela landet.

Ny spelmodell

En omreglerad marknad kommer att innebära förändringar som kräver tydliga politiska ställningstaganden. Riksdagen bör besluta om en modell som renodlar statens uppgift, och som ger en uppdelning av rollerna så att statens roll som aktör på spelmarknaden avvecklas, samtidigt som dess reglerande roll stärks och övervakandet av spelmarknaden görs självständigt. Det skulle på så sätt ge en stabilare situation där statens roll blir mindre, men framför allt trovärdigare och effektivare. Därmed läggs grunden för en spelmarknad som både ger sund konkurrens och tar starkare social skyddshänsyn. Bolagen, som i en sådan modell skulle ges licens, skulle kunna åläggas att betala en särskild

Fel! Okänt namn på

skatt eller avgift. Verksamheter som staten anser ska tilldelas medel den vägen skulle därmed få tidigare intäkter tryggade. Hur, eller eventuellt vilka delar av, Svenska Spel som ska försäljas behöver givetvis bedömas ansvarsfullt, men det råder ingen tvekan om att det finns få skäl att låta huvuddelen av verksamheten ske i statlig regi.

Stockholm den 6 oktober 2008

Tomas Tobé (m)