

Svensk spelmarknad

i behov av reformer

Det behöver bli ordning och reda på spelmarknaden. Flera av de åtgärder den statliga spelutredningen presenterade den 15 december 2008 är därför både välkomna och nödvändiga. Senast den 1 april 2009 kommer Svenska Spel och andra remissinstanser att yttra sig över förslagen innan regeringens beredning tar vid.

Både den gällande lotterilagen och den statliga regleringen i övrigt är otillräckliga på dagens svenska spelmarknad. Utlandsbaserade spelbolag på internet riktar sig idag obehindrat till svenska spelare utan att följa vare sig den svenska lagen eller det svenska samhällets krav på ansvarstagande.

Välkommen spelutredning

2008 har den statliga spelutredningen "En framtida spelreglering (SOU 2008:124)", som initierades 2007, arbetat med sitt förslag på hur den svenska spelmarknaden ska se ut i framtiden. Resultatet presenterades den 15 december 2008.

I kommittédirektiven (dir 2007:79) lägger Finansdepartementet stor vikt vid framtida allmänna skyddsbehov. Lotterilagen ska bland annat ses över utifrån de skyldigheter som följer av EG-rätten. Ett tilläggsdirektiv till utredningen är att utreda möjligheten för en utförsäljning av hela eller delar av Svenska Spel. Med de ställningstaganden som spelutredningen gör beträffande grunderna för den nya regleringen föreligger inga rättsliga krav på att förändra det statliga ägandet inom spelområdet, varför spelutredningen inte finner det aktuellt att bedöma någon utförsäljning av Svenska Spel över huvud taget.

I betänkandet förordar utredaren två alternativ för regeringen att ta ställning till:

Alternativ 1

Alternativet är att behålla dagens spelreglering men med ett antal uppstramningar. I detta alternativ föreslås ingen öppning av marknaden för nya aktörer. Att behålla regleringen ställer krav på en spelpolitik med det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet.

Utredningen föreslår bland annat:

- Alla spel och lotterier blir författningsreglerade.
- All tillstånds- och tillsynsverksamhet centraliseras till Lotteriinspektionen, som föreslås byta namn till Spelmarknadsinspektionen.
- De ur spelberoendesynpunkt mest problematiska spelen (spelautomater, kasinon och interaktiva internetspel, bland andra poker, bingo och skraplotter) ska vara förbehållna Svenska Spel.
- Särskilda regler för marknadsföring till konsumenter, förbud att marknadsföra vissa spel och en generell åldersgräns på 18 år för att delta i lotterier.
- Krav på återförsäljarna att ha ett särskilt tillstånd för sin verksamhet.



**Kort om utredningen:
"En framtida spelreglering (SOU 2008:124)"**

I betänkandet har utredaren förordat två alternativ:

Alternativ 1

Alternativet är att behålla dagens spelreglering och att strama upp den. I detta alternativ föreslås ingen öppning av marknaden för nya aktörer. Att behålla regleringen ställer krav på en spelpolitik med det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet.

Alternativ 2

För att möta problemet med okontrollerat spelande på utländska webbsidor föreslår spelutredningen en delvis ny modell för tillstånd för nya aktörer att i butik och på internet anordna odds- och tipsspel, med undantag av spel på hästar. Denna nya tillståndsmodell skulle då regleras i lotterilagen, och därmed omfattas av lagens övriga bestämmelser. Utredningen föreslår att statsägda Svenska Spel fråntas rätten att anordna odds- och tipsspel.



Jan Nyrén var en av talarna på Spelakademien och ledde den statliga utredning om spelbranschen som presenterades i december 2008.

Spelakademien samlar hela spelbranschen

Svenska Spel står som värd för Spelakademien i Visby, som arrangerades första gången år 1992 av dåvarande Penninglotteriet. Spelakademien har etablerats som den viktigaste mötesplatsen för spelbranschens intressenter, ett branschmöte där alla aktörer, beslutsfattare och medierepresentanter samtalar och diskuterar de aktuella spelfrågorna.

Säkerhet i fokus

På 2008 års Spelakademi stod säkerheten på spelmarknaden högst på dagordningen. Organiserad brottslighet, illegala spelautomater, tekniska intrång på spelsajter och kidnappade betalkort var några av ämnena på Spelakademien. Politiker, it-säkerhetsexperter, representanter från polismyndigheten och särskilt inbjudna internationella gäster diskuterade hur hoten mot en säker spelmarknad ser ut och hur säkerhetsfrågorna hanteras på olika håll i Europa.

Bland föredragshållarna på årets Spelakademi fanns Jan Nyrén, ansvarig för spelutredningen, Margareta Linderöth, chef för länskriminalen i Stockholm, Petter Nylander, VD för Unibet och Marco Lopinto, konsult med djupa kunskaper om den franska spelmarknaden.

De senaste årens teman på Spelakademien

- 2008 – Trygg och säker spelbransch
- 2007 – Morgondagens affärer
- 2006 – Spelets affärer
- 2005 – Spelplan för framtiden
- 2004 – Spelet inom gränserna
- 2003 – Vem tar hem spelet?
- 2002 – Spelet om monopol
- 2001 – Framtidens spel
- 2000 – Gränslöst spel

Alternativ 2

För att möta problemet med okontrollerat spelande på utländska webbsidor föreslår spelutredningen en delvis ny modell som ger nya aktörer tillstånd att i butik och på internet anordna odds- och tipsspel med undantag av spel på hästar. Denna nya tillståndsmodell skulle då regleras i lotterilagen, och därmed omfattas av lagens övriga bestämmelser.

Utredningen föreslår att statsägda Svenska Spel i detta regleringsalternativ fråntas rätten att anordna odds- och tipsspel.

Utredningen har skickats på remiss till berörda instanser, som har att svara senast den 1 april 2009, varpå regeringens beredning följer. I utredningen beräknar man att en ny spelreglering kan träda i kraft den 1 januari 2011.

Svenska Spels hållning till spelutredningen

Om de sociala skyddshänsynen fortsatt ska stå i förgrunden för den svenska spelpolitiken är alternativ 1 ett mindre riskabelt val.

Alternativ 2, det vill säga att öppna odds- och tipsspel för större konkurrens, leder sannolikt till ökat spelande och därmed även till större risker och problem. Dessutom skulle Svenska Spel då få sämre förutsättningar att ta ett bra spelansvar genom till exempel Spelkoll och veckobudget.

Nuläge: Spelansvar och spelproblem i fokus

De trender som funnits på spelmarknaden de senaste åren har varit oförändrade eller förstärkts under 2008.

Som en följd av ökad tillgänglighet, lanseringar av snabba spel med hög återbetalning, internets framväxt som distributionskanal, nätpokers, nätkasinons och automatspelens genomslag har frågor som rör problemspel, spelberoende och spelansvar hamnat högt på agendan de senaste åren. Men aldrig tidigare har dessa frågor varit så mycket i fokus som nu.

I Sverige har inte någon nationell undersökning om omfattningen av spelproblem gjorts av Statens Folkhälsoinstitut sedan 1997–1998. Emellertid arbetar Folkhälsoinsti-

tutet med en ny undersökning som förväntas vara färdig att presenteras under 2009.

Den senaste undersökningen visade att cirka 2 procent av Sveriges befolkning (15–74 år) har spelproblem. 0,6 procent klassificerades som spelberoende och 1,4 procent som problemspelare. Därutöver befann sig 7,8 procent i riskzonen för att utveckla spelproblem.

Aktörer med eller utan speltillstånd i Sverige

I Sverige är spel om pengar för allmänheten med nu gällande lagstiftning i första hand förbehållet staten, hästsporten och folkrörelserna. Flera lagar och regelverk styr spelverksamheten med Lotteriinspektionen som central tillsynsmyndighet. De största reglerade aktörerna är AB Svenska Spel, hästsportens AB Trav och Galopp (ATG) och folkrörelsernas Folkspel (med Bingolotto och nätbingo) och Svenska Postkodlotteriet. Samtliga har butiker på internet och – med undantag av Svenska Postkodlotteriet – försäljning via ombud.

På internet konkurrerar de reglerade spelbolagen med hundratals utlandsbaserade spelbolag som verkar utanför den svenska lagstiftningen och riktar sig mot svenska kunder. Många av dessa aktörer har samma utbud som de reglerade spelbolagen, det vill säga spel på hästar, poker, bingo, sportspel, nummerspel och lotterier. En del av dem erbjuder även kasinospel (kortspel, roulette, automatspel).

De största utländska nätaktörerna på den svenska marknaden är engelska Ladbrokes, samt Unibet, Expekt och Betsson, som alla har Malta som bas.

I spelmarknadens utkanter finns den illegala marknaden, vars omfattning av naturliga skäl är okänd. En beräkning av Lotteriinspektionen år 2003 pekade på att det fanns mellan 3 000 och 5 000 illegala spelautomater i landet med en omsättning på flera miljarder kronor. Förhållandena har troligen inte ändrats särskilt mycket sedan dess. Trots vissa tillslag av polisen mot spelautomater och utställare fortsätter denna olagliga verksamhet. Det är också känt att det förekommer illegalt pokerspel på klubbar runt om i landet.

79%

av svenska folket tycker att det är bra att spelmarknaden och överskottet regleras av regering och riksdag.

71%

av svenska folket anser att statliga spelbolag tar större ansvar för spelproblem än privata.

Källa: Undersökning gjord av Svenska Spel 2008

Aggressiv konkurrens

Konkurrensen har under flera år blivit allt hårdare på spelmarknaden. Marknadens aktörer, de svenska reglerade och de utländska på internet, följer idag dock olika regelverk och krav på socialt ansvarstagande. Den reglerade delen av marknaden följer svensk lagstiftning och har förväntningar på sig – i Svenska Spels fall uttrycks dessa i regeringens uppdrag till bolaget – att leva upp till ett starkt ansvar gentemot samhället och den enskilde spelaren. Överskottet från de reglerade aktörernas verksamhet används också till att stödja olika verksamheter som betraktas som samhällsnyttiga, exempelvis idrotten och andra folkrörelser.

De utlandsbaserade internetbolagen – vissa av dem är börsnoterade – följer andra regler. Det gör att de till skillnad från Svenska Spel och övriga reglerade aktörer bland annat kan erbjuda högre vinståterbetalning till spelarna, locka med aggressiva erbjudanden i form av bonus- och gratis-erbjudanden och spelformer som inte är tillåtna i den svenska lagstiftningen. Ambitionerna att förebygga spelproblem varierar starkt mellan olika spelbolag – från att vara relativt goda till att vara helt obefintliga.

År 2008 stod de utlandsbaserade nätbolagen bakom nästan hela ökningen av spelbranschens reklaminvesteringar, på cirka 200 miljoner kronor, trots att lotterilagen förbjuder utländska spelbolag att marknadsföra sig i Sverige. En översyn som Svenska Spel nyligen gjort visar



att det finns cirka 90 spelbolag som marknadsför sig i svenska medier. Expressen och Aftonbladet har dömts av tingsrätten för brott mot lotterilagens främjandeförbud, då de publicerat annonser för utländska spelbolag. Ärendena befinner sig just nu i hovrätten som begärt ett förhandsavgörande (det vill säga ett råd i tolkningen av EG-rätten) av EG-domstolen.

Minskad spelarbas

Den ökade konkurrensen har dock inte resulterat i någon ökning av spelarbasen som stadigt minskat de senaste åren, från 87 procent av den vuxna befolkningen 2004 till 83 procent 2008. Att spelmarknaden ändå visat tillväxt under samma tid beror på att spelarna ökat sina insatser.

Den totala spelmarknaden – både de reglerade spelbolagen och de utländska nätbolagen – hade 2008 nettospelintäkter på cirka 18 500 miljoner kronor (cirka 17 200 miljoner kronor 2007), varav de utländska nätbolagens del beräknas av Svenska Spel till cirka 1 900 miljoner kronor.

Den reglerade delen står för 16 608 miljoner kronor (15 759) av denna nettomarknad, varav Svenska Spel (exklusive BingoLive i bingohallar) står för 9 743 miljoner kronor (9 598), ATG för 3 544 miljoner kronor (3 521) och folkrörelserna (inklusive BingoLive i bingohallar) för 3 113 miljoner kronor (2 432). (Källa: Lotteriinspektionen)

Av den totala spelmarknadens nettospelintäkter på cirka 18 500 miljoner kronor har de utländska nätbolagen en nettomarknadsandel på cirka 10 procent (9). Svenska Spel 53 procent (56), ATG 19 procent (21) och folkrörelserna 17 procent (13) via Folkspel (främst Bingolotto), bingo och Svenska Postkodlotteriet. Resterande andel står restaurangkasino för.

Nettospelmarknaden på internet beräknas ha ökat under 2008 med 17 procent till cirka 4 000 miljoner kronor, varav svenskspel.se står för 1 255 miljoner kronor (1 181), som motsvarar en nettomarknadsandel på 31 procent (35).

Tillväxten för poker har avmattats. De spelkategorier som visar den största tillväxten på internet är bingospel och kasinospel – spelformer som betraktas som mer riskabla ur spelberoendesynvinkel. Eftersom kasinospel på internet enbart erbjuds av utländska aktörer är det svårt att fastslå hur omfattande det är. Även bingo på internet visar fortsatt stark tillväxt och ett 30-tal spelbolag är idag verksamma på den svenska bingomarknaden på internet. Svenska Postkodlotteriet har en kraftig ökning av antalet lottprenumeranter och är därmed den spelform som haft störst tillväxt under 2008. De flesta övriga spelformer har antingen ökat en aning, stagnerat eller i vissa fall minskat jämfört med föregående år. Svenska Spel har valt att satsa mer resurser på att marknadsföra Spela lagom-konceptet i kampanjer, på att införa fler verktyg och hjälpmedel som hjälper kunderna att ha kontroll över sitt spelande, och på att förbättra befintliga spelansvarsfunktioner.

EU-kommissionen synar regelverken

Inom EU ifrågasätts de nationella spelregleringarna. I vissa länder, till exempel Frankrike och Italien, har regelverken för de statliga spelbolagen fått anpassas efter det att EG-domstolen i förhandsavgörande till nationella domstolar prövat om nationella regler är förenliga med gemenskapsrättens regler om etableringsfrihet och rätten att tillhandahålla tjänster.

EU-kommissionen har hävdats att den svenska lotterilagen, och flera andra medlemsländers lagstiftning, utgör en olaglig inskränkning av rörelsefriheten inom unionen. De fördragsbrottsärenden (det vill säga misstänkta brott mot Romfördraget) som kommissionen inlett mot Sverige berör värdeautomater, sportspel och nätpoker. Om den svenska regeringens svar till kommissionen inte godtas kan ärendena hamna i EG-domstolen. Vilka konsekvenser det skulle få för den svenska spelmarknaden är i dagsläget omöjligt att säga. ■

Fakta om den reglerade svenska spelmarknaden

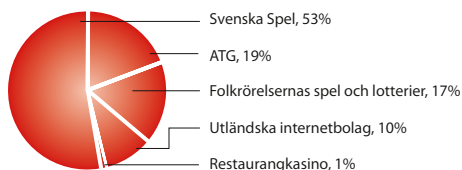
De största spelen i Sverige¹

Bruttospelintäkter, MSEK	2008	2007	2006	2005	2004
Vegas	7 371	7 093	6 811	6 830	7 270
V75	4 258	4 292	4 141	4 115	4 156
Triss	3 291	3 308	3 147	3 093	3 246
Oddset	2 944	2 440	2 112	1 924	1 990
Lotto	2 658	2 532	2 350	2 255	2 104
Dagens Dubbel	1 913	1 988	1 911	1 988	1 986
Vinnare, Plats	1 630	1 673	1 562	1 671	1 585
Sv. Postkodlotteriet	1 601	1 129	307		
Keno	1 403	1 337	1 322	1 221	1 155
Bingo	1 402	1 466	1 503	1 665	1 960
Casino Cosmopol ²	1 224	1 153	1 002	922	853
V65	1 172	1 186	1 185	1 311	1 325
V64	875	826	824	110	
Tvilling	790	619	401	187	162
Joker	771	728	691	681	634
Stryktipset	712	794	790	862	931
Bingolotto	675	924	1 064	1 257	1 637
Restaurangkasinospel	538	532	646	759	1 165
Miljonlotteriet	492	444	428	398	381
Kombilotteriet	400	354	338	331	324
Poker på svenskaspel.se	372	385	206		
Nätbingo, Pick'n'click	371	364	300	189	109
Trio	365	347	369	442	525

1. Bruttospelintäkter per spelform

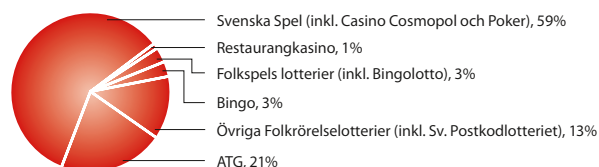
2. Nettospelintäkter, dvs efter utbetalda vinster, redovisas

Den totala nettospelmarknaden i Sverige 2008



Källa: Preliminär statistik från Lotteriinspektionen samt Svenska Spels uppskattning av de utländska internetbolagens nettospelintäkter.

Den reglerade svenska nettospelmarknaden 2008



Källa: Preliminär statistik från Lotteriinspektionen avseende år 2008.

Den reglerade svenska nettospelmarknaden

Nettospelintäkter, MSEK	2008	2007	2006	2005	2004
ATG	3 544	3 521	3 376	3 310	3 263
Svenska Spel inkl Casino Cosmopol ³	9 743	9 598	8 957	8 522	8 762
Summa	13 287	13 119	12 333	11 832	12 025

Folkrorelsernas spel och lotterier

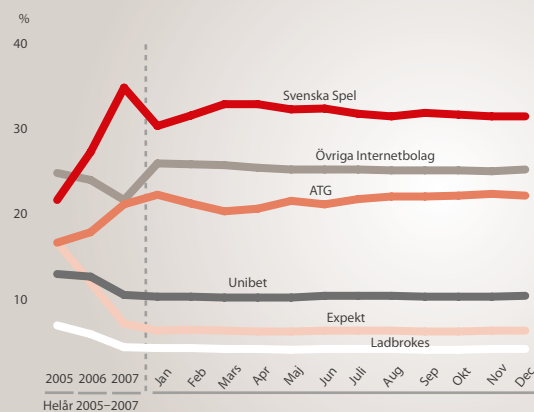
	2008	2007	2006	2005	2004
Folkspels lotterier	536	649	729	783	1 047
därav Bingolotto	398	546	615	700	900
Bingo	407	425	430	489	589
Rikslotterier (inkl. Sv. Postkodlotteriet)	2 124	1 310	822	576	546
Lokala lotterier	45	47	59	54	52
Regionala lotterier	1	1	2	2	2
Summa	3 113	2 432	2 042	1 904	2 236
Restaurangkasino ⁴	208	208	279	328	381
Totalt	16 608	15 759	14 654	14 064	14 642

3. Från och med år 2006 ingår pokerraken. Nettospelintäkterna av bingospelet ingår inte, utan redovisas istället under Folkrorelsernas spel och lotterier.

4. Svarefrekvensen bland tillfrågade restaurangkasinoanordnare är låg vilket gör att tillförlitligheten i uppgifterna om restaurangkasinospel är lägre än för övriga aktörer.

Källa: Lotteriinspektionen. 2008 års värden är preliminära eller uppskattade.

Nettomarknadsandelar internet 2005–2008



Källa: Grafen bygger på Svenska Spels och ATG:s faktiska nettospelintäkter samt uppskattning av övriga bolags nettospelintäkter. Uppskattningen av övriga bolag bygger främst på kontinuerliga marknadsundersökningar som genomförs av Svenska Spel.