

IFN Policy Paper nr 50, 2011

Sveriges digitala tillväxtbransch – Nya perspektiv på behovet av en omreglerad spelmarknad

Henrik Jordahl

Sveriges digitala tillväxtbransch

Nya perspektiv på behovet av en omreglerad spelmarknad*

Henrik Jordahl[♦]

* Rapporten är skriven på uppdrag av Rent Spel, ett branschnätverk för onlinespelbolag med verksamhet på den svenska marknaden.

♦ Institutet för Näringslivsforskning (IFN); henrik.jordahl@ifn.se

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Executive summary	4
1. Inledning	5
2. Statliga spelutredningar	5
3. Den svenska spelbranschen	9
4. Svensk travsport.....	18
5. Omregleringar i andra länder.....	21
6. Problem med nuvarande svenska reglering	25
7. Beskattning	32
8. Avslutande diskussion.....	33
Referenser.....	35
Branshtabeller	37

Sammanfattning

Spelmarknaden behöver ett nytt regelverk. Men trots att detta har stått klart i de tre senaste statliga spelutredningarna har de faktiska lagändringarna begränsat sig till smärre justeringar.

Sverige är det EU-land där högst andel av spelkonsumtionen sker online: 26 procent jämfört med ett EU-genomsnitt på 8 procent. På produktionssidan är svenska onlinespelföretag exceptionellt framgångsrika, speciellt i relation till landets befolkning. Unibet och Betsson hör till Europas största privata spelföretag och erbjuder ett brett utbud av spelformer. Boss Media, Ogame och Entraction har utvecklat pokermjukvara som använts och används av ledande pokernätverk i världen. Flera av världens mest framgångsrika onlinespeloperatörer använder Net Entertainments spelsystem för kasinon.

Den digitala spelbranschen växer snabbt och drar med sig sina underleverantörer. Trots att branschen bara har ungefär 15 år på nacken har flera av företagen utsetts till så kallade gasellföretag; allra senast Betsson och Net Entertainment för sina starka och ihållande tillväxtsiffror.

Om vi räknar samman de kommersiella, statliga och ideella aktörerna har spelbranschen 4 500 anställda, varav 1 900 i kommersiella företag och 3 400 i Sverige. Det innebär att spelbranschen sysselsätter lika många som Saab Automobile, men med den skillnaden att spelföretagen genomgående uppvisar god lönsamhet. Branschen består i stor utsträckning av kvalificerade jobb som förutsätter högre utbildning inom ekonomi eller informations- och kommunikationsteknik. Till kärnverksamheterna hör driftsäkra e-handelslösningar, interaktiva onlinetjänster och produktutveckling på internet.

Flera närliggande länder har nyligen omreglerat sina spelmarknader. Sverige borde kunna dra lärdom av utvecklingen i Storbritannien, Italien och Frankrike, samt snart kanske även i Danmark där man väntar på EU-kommissionens godkännande för att omreglera och konkurrensutsätta spelmarknaden.

Viktiga problem med nuvarande svenska reglering är att det saknas evidensbaserade utvärderingar av politikens måluppfyllelse, att spelmonopolet håller på att urholkas, att de juridiska turerna kring främjandeförbudet skapar snedvridningar och driver annonspengar till Storbritannien, samt att skillnaderna mellan ideell och kommersiell verksamhet är mindre än man kan tro. Vad gäller beskattning är en bruttovinstskatt på bolagens spelöverskott att föredra framför en omsättningsskatt på spelarnas insatser, både i form av högre konsumentnytta och av ökade skatteintäkter. I flera länder har ökade skatteintäkter varit ett avgörande motiv för att omreglera och konkurrensutsätta spelmarknaden.

På grund av travsportens speciella förutsättningar behandlas den i ett eget kapitel i rapporten. Travsportens och då främst travbanornas problematiska utveckling innebär att det finns behov av att pröva nya lösningar för att försöka vända trenderna. Det går inte heller att komma ifrån att konstruktionen med ATG som ett privat, men statligt kontrollerat, monopolföretag går att ifrågasätta.

Sverige är ett av de länder som skulle förlora mest på om spelföretagen förhindrades att upprätthålla sin internationella konkurrenskraft. En framsynt omreglering av spelmarknaden skulle istället kunna säkra skatteintäkter och arbetstillfällen i en digital tillväxtbransch som uppvisar stora likheter med landets omhuldade tv- och dataspelsföretag.

Executive summary

The Swedish gambling market needs a new regulatory framework. But although this has been acknowledged in three government reports, progress on updating regulations has been limited.

The online share of Sweden's gambling market stands at 26 percent, the highest in the EU, far above the EU average at 8 percent. Considering Sweden's population of nine million people, the online gambling industry is an exceptional success story. Unibet and Betsson are both among Europe's biggest commercial gambling operators with an extensive supply of games. Boss Media, Ogame and Entraction have developed poker software used by the world's leading poker networks. Several of the world's most successful online operators are using Net Entertainment's gaming platform.

The digital gambling industry is growing fast, to the benefit of its subcontractors. Even though the industry is only about 15 years old, several companies have been named Gazelle Companies by the leading Swedish business daily *Dagens Industri*; most recently Betsson and Net Entertainment received this distinction for strong and sustained growth.

The gambling industry employs 4 500 people, including 1 900 in commercial companies and 3 400 in Sweden. This means that the industry employs as many people as the automobile manufacturer Saab, the difference being that the gambling companies deliver consistent profitability. Many of the jobs in the industry require a university education in business or information technology. Reliable solutions for e-commerce, interactive online services, and product development on the Internet are at the core of the business. This puts the industry well in line with the EU's "Digital Agenda for Europe".

Several European countries have recently reregulated their gambling markets. Sweden should learn from the development in the UK, Italy and France, as well as in Denmark where the government awaits the EU Commission's approval for a reregulation that will expose the state monopoly to competition.

Important problems with the present Swedish regulation are the lack of evidence based studies of the policies' goal fulfillment, that the gambling monopoly is undermined by the international competition, that the judicial uncertainty surrounding the ban on the promotion of gambling creates distortions and drives advertising to the UK, and that the difference between for-profit and non-profit organizations is oftentimes smaller than it may seem. Regarding taxation, a gross profits tax (on the difference between the proceeds from the bets and prizes paid to winners) is preferable to a turnover tax (on the amount bet), both in terms of consumers' surplus and tax revenue. An increase in tax revenue has been a decisive motive for pro-competitive reregulation in several other countries.

In view of its special conditions, trotting is discussed in a separate chapter of the report. The problematic development of horse racing – the race tracks in particular – implies a need for trying new solutions, in an attempt to turn the trends around. Also, one cannot avoid questioning the market structure with ATG as a private, but government controlled, monopoly.

Sweden is one of the countries that stand the most to lose from any legal developments that would see national companies fall behind their international competitors. Instead, a prudent reregulation of the gambling market could secure jobs and tax revenue in a digital growth industry, which is in many ways similar to the politically favored computer games development industry.

1. Inledning

Spelmarknaden behöver ett nytt regelverk. Framväxten av spel på internet tillsammans med Sveriges EU-medlemskap innebär att gamla lagar och regler behöver uppdateras och anpassas till de nya marknadsvillkoren. Men istället för att ta tag i situationen ligger regeringen lågt sedan 2008 då finansminister Anders Borg gick ut och kritiserade förslagen i den statliga utredning han själv varit med om att tillsätta året dessförinnan.

Tidigare svenska utredningar har haft två kännetecken. För det första har de på förhand varit bundna till att argumentera för status quo eller på sin höjd föreslå marginella förändringar i regelverket. För det andra har de på ett relativt obalanserat sätt haft fokus på spelens samhällsekonomiska kostnadssida i termer av spelmissbruk och kriminalitet. Den här rapporten är ett försök att nyansera den bilden genom att lyfta fram spelbranschens betydelse för sysselsättning och näringslivsutveckling. Spelpolitiken bör ta hänsyn till hur den påverkar den internationella konkurrenskraften hos en lönsam och snabbväxande digital bransch. Rapporten diskuterar därför, på ett mer förutsättningslöst sätt än tidigare statliga utredningar, behovet av att omreglera spelbranschen så att licenserade privata företag får tillåtelse att bedriva verksamhet i Sverige.

Att EU-kommissionären Michel Barnier med ansvar för inre marknaden och tjänster har initierat en så kallad grönbok om den europeiska spelmarknaden är en positiv utveckling med tanke på hur oklar den EG-rättsliga situationen länge har varit. Det vore dock olyckligt om den svenska regeringen skulle se detta som ett tillfälle till fortsatt överksamhet medan man väntar ut EU-kommissionens ställningstagande. Med 4 500 anställda varav 1 900 i de kommersiella företagen och 3 400 i Sverige förtjänar spelbranschen att tas på större politiskt allvar än så.

Rapporten är skriven på uppdrag av nybildade branschnätverket Rent Spel. Rapporten behandlar tidigare statliga utredningar, den svenska spelbranschen, svensk travsport, omregleringar i andra länder, problemen med nuvarande svenska reglering, och några frågor om beskattning.

2. Statliga spelutredningar

Sedan år 2000 har tre statliga utredningar behandlat regleringen av spelmarknaden: Lotterilagsutredningen (SOU 2000:50), Lotteriutredningen (SOU 2006:11) och Spelutredningen (2008:124).¹ Det samlade intrycket av dessa utredningar – och i synnerhet den senaste – är att regeringen begränsat utredningsuppdragen så snävt att förslag på en rättsligt och politiskt godtagbar omreglering av spelmarknaden fortfarande saknas. Några nya lagar som förändrar regleringen av spelmarknaden mer än marginellt har inte heller stiftats under perioden.

Lotterilagsutredningen (SOU 2000:50) kom bland annat med förslag på en lagstiftning anpassad till den nya tekniken och föreslog även en riktad mildring av förbudet att främja deltagande i utländska lotterier så att regeringen genom att bevilja undantag skulle kunna ge ATG och Svenska Spel tillstånd att bedriva vadhållning i samarbete med spelföretag i andra länder. I enlighet med utredningen fick Lotterilagen år 2002 nya skrivningar (21a–21d §§) om ”lotterier som förmedlas med hjälp av

¹ Dessutom har flera statliga utredningar behandlat mer specifika aspekter av spelmarknaden, bland annat Nätpokerutredningen (SOU 2008:36).

elektromagnetiska vågor” (varmed först och främst internet åsyftas).² År 2003 ändrades främjandeförbudet (38 § Lotterilagen) så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får bevilja undantag från främjandeförbudet för internationella samarbeten om den utländska partnern har rätt att anordna lotteri eller vadhållning samt har rätt att samarbeta internationellt.³

Lotteriutredningen (SOU 2006:11) bedömde att regleringen av den svenska spelmarknaden inte är långsiktigt ändamålsenlig för att upprätthålla en tillräcklig kontroll över spelandet i Sverige, och därigenom säkra de sociala skyddshänsynen och intäkterna från spel och lotterier. Utredningen fann också att lagstiftningens förenlighet med EG-rätten kan ifrågasättas. I sitt slutbetänkande tvingades utredarna emellertid konstatera att tiden inte räckte till för att fullgöra uppdraget enligt direktiven. Slutbetänkande innehåller därför inte någon fullständig översyn och förslag på anpassning av lagstiftningen med hänsyn tagen till den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen samt till EG-rätten.⁴

Den senaste utredningen, Spelutredningen (SOU 2008:124), tillsattes den 20 juni 2007 med chefsjuristen Jan Nyrén på polismyndigheten i Stockholms län som särskild utredare. Samma dag publicerade Svenska Dagbladet en debattartikel där finansminister Anders Borg (M) och folkhälsominister Maria Larsson (KD) presenterade den nya utredningen och beskrev regeringens ståndpunkter.⁵ De båda ministrarna skrev att utredningen skulle komma att ge en allsidig belysning och grundlig genomgång av den svenska spelmarknadens regelverk. Artikelns började med att beskriva de överordnade målen för regeringens spelpolitik: ”att förhindra att enskilda hamnar i spelberoende, att göra det svårare för bedrägerier och att stoppa kriminalitet i branschen”. Regeringens utgångspunkt beskrevs som att spelpolitiken ska bygga på att de statligt kontrollerade bolagen (Svenska Spel och ATG) ska ha ensamrätt att bedriva spel som är särskilt problematiska ur ett socialt perspektiv. Men att det kan finnas skäl att låta andra aktörer ansöka om spellicenser, antingen för mindre skadliga spel eller på grund av att teknikutvecklingen och krav från EG-rätten gör detta lämpligt. Debattartikeln avslutades med föresatsen att ”på basis av denna utredning kan sedan regeringen fatta beslut och presentera en ansvarsfull politik och ett långsiktigt hållbart regelverk för en socialt acceptabel spelmarknad.”

I efterhand kan man konstatera att Spelutredningen inte lyckades prestera ett rättsligt och politiskt godtagbart förslag på en långsiktigt hållbar spelreglering. Utredningen, som blev klar i december 2008, ”bereds för närvarande i Regeringskansliet.”⁶ Enligt en rådspromemoria från Finansdepartementet har beredningen försenats ”av olika skäl, brister i utredningsunderlaget, finanskris och val”.⁷ Enligt Spelutredningen hade en ny spelreglering kunnat träda i kraft den 1 januari 2011. Så blev det alltså inte.

² Regeringens proposition 2001/02:153, Lotterier över Internet mm.

³ Regeringens proposition 2002/03:93, Vissa frågor inom spelområdet m.m.

⁴ Regeringen avlog den 24 november 2005 utredningens begäran om att förlänga uppdraget med 4½ månad.

⁵ Svenska Dagbladet, 2007-06-20, ”Töm och betsel på spelbolagen”. Debattartikel av Anders Borg och Maria Larsson.

⁶ Regeringskansliet, ”[Mål för spelpolitiken](#)” [2011-02-17].

⁷ Finansdepartementet, 2010-11-28, ”Den rättsliga ramen för hasardspel och vadhållning i Europeiska unionens medlemsstater”, Rådspromemoria, PM till ministern, Konkurrenscraftsrådet (KKR) den 10 december 2010.

I fem punkter kan Spelutredningen (SOU 2008:124) kort sammanfattas som följer:

1. Bedömningen att nuvarande svenska regleringsprinciper som bygger på ensamrätter kan vara förenliga med EG-rätten.
2. Indelningen av spel i mer och mindre problematiska spel med avseende på risken för att de ska leda till spelberoende. De spel som utredningen betraktade som mer problematiska är värdeautomater, kasinospel och interaktiva internetspel (poker, bingo och skraplotter).
3. Konstaterandet att det föreligger internationell konkurrens på spel över internet, vilket har lett fram till att den svenska spelregleringens skyddssyften inte längre kan upprätthållas.
4. Förslaget att en framtida spelreglering antingen bör vara en uppstramad form av dagens reglering eller att reglerna bör ändras så att företag kan erhålla en nationell licens som ger dem rätt att tillhandahålla vadhållning (oddsspel och tipsspel, men inte spel på hästar) hos spelombud och över internet.
5. Förslaget att skärpa främjandeförbudet genom att förbjuda förmedling av elektroniska penningtransaktioner till otillåtna spelbolag och dessutom genom att förbjuda förmedlandet av datakommunikation till domännamn och IP-adresser för otillåtna speltjänster.

Spelutredningen fick inget varmt politiskt mottagande. Samma dag som utredningen överlämnades till finansminister Anders Borg gick flera företrädare för regeringspartierna ut och kritiserade förslagen, speciellt de som rörde internetblockering.⁸ Även finansministern var snabb med att konstatera att "det är ... viktigt att förslag till inskränkningar och restriktioner står i proportion till problemen."⁹ Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, kritiserade utredningen för att inte ha lämnat svar på om den svenska lagstiftningen överensstämmer med EG-rätten och meddelade att han såg det som osannolikt att förslaget skulle bli verklighet.¹⁰

Därefter var så gott som alla remissinstanser kritiska till Spelutredningen och lyfte fram olika typer av problem. Några skilda men representativa exempel följer nedan.

Konkurrensverket anser i sitt remissvar att utredningen inte övertygat om att skyddshänsyn för personer med risk för spelberoende kan motivera statlig ensamrätt för de spel som bedöms tillhöra den mer problematiska gruppen. Konkurrensverket anser dessutom att det saknas sociala skyddshänsyn som motiverar att ATG och folkrörelserna ska få ensamrätt för mindre problematiska spelformer. Eftersom det saknas argument för att förbjuda andra företag att tillhandahålla dessa mindre farliga spel är det svårt att förstå varför någon annan aktör än staten ska tilldelas monopol.¹¹

Statskontoret ser det inte som självklart att det allmänna rättsmedvetandet överensstämmer med förslaget att hindra svenska medborgare att utnyttja delar av internet. Det framstår heller inte som självklart, enligt Statskontoret, att sådana skärpningar av främjandeförbudet är förenliga med EG-rätten. Statskontoret ser en ytterligare brist i att Spelutredningen inte presenterar några argument

⁸ Dagens Nyheter, 2008-12-16, "[Nätblockering kan stoppa spelförslag](#)".

⁹ Finansdepartementet, 2008-12-15, "[Anders Borg har tagit emot Spelutredningen](#)", pressmeddelande [2011-01-23].

¹⁰ Dagens Juridik, 2008-12-17, "[Ulf Bernitz om Spelutredningen: Svårt att tro förslaget blir verklighet](#)".

¹¹ Konkurrensverket (2009).

för varför vadhållning i samband med hästtävlingar bör regleras annorlunda än andra odds- och tipsspel.¹²

Svenska Spel anser i ett långt remissvar att ”behovet av en reformerad spelreglering är stort, eftersom dagens situation på spelmarknaden innebär att grundbulten i spelregleringen – omsorgen om de sociala skyddsintressena – håller på att falla sönder. En reform måste säkra att lagstiftningen blir sammanhängande, systematisk och trovärdig.”¹³ Svenska Spel tillstyrker Spelutredningens förslag om en uppstramad reglering men avstyrker förslaget att öppna vissa spel för nya aktörer. Om nya aktörer ändå släpps in vill Svenska Spel ha tillåtelse att konkurrera med dessa. Svenska Spel menar även att det är omöjligt att skilja på spelformer som är mer och mindre riskabla. Svenska Spel stödjer förslagen att blockera elektronisk kommunikation till domännamn och IP-adresser för otillåtna speltjänster och att förbjuda förmedling av betalningar till sådana speltjänster. Slutligen menar Svenska Spel att möjligheten att stoppa reklam som sänds från tv-stationer i andra EU-länder bör utredas mer grundligt.

A-lotterierna skriver att spelmarknaden fungerat dåligt. Aktörerna på marknaden har olika förutsättningar att bedriva spel och lotterier. Medan folkrörelserna fortfarande möter en lagstiftning med ursprung från 1930-talet vad gäller återbetalningsregler och marknadsföring har Svenska Spel och ATG genom nya koncessioner fått förbättrade förutsättningar. De privata utländska spelbolagen har ännu större konkurrensfördelar. A-lotterierna förespråkar likvärdiga förutsättningar för olika aktörer att bedriva interaktiva spel i nya medier och reagerar speciellt negativt på att Svenska Spel försöker konkurrera ut folkrörelserna från spelmarknaden. A-lotterierna vill ha ett licenssystem som är så attraktivt att de privata bolagen inordnar sig i den nationella regleringen istället för att fortsätta verka från andra EU-länder.¹⁴

Post- och telestyrelsen (PTS) koncentrerar sig på förslaget att tvinga internetleverantörer att blockera kommunikation till vissa IP-adresser och domännamn. PTS skriver att blockeringens effekt kan ifrågasättas, att hanteringen kommer att medföra kostnader för marknadens aktörer, att de EG-rättsliga förutsättningarna inte är fullt utredda, samt att blockeringen innebär inskränkningar i enskildas yttrandefrihet och att det råder osäkerhet om sådana inskränkningar står i proportion till regleringens syfte.¹⁵

De bakomliggande anledningarna till Spelutredningens misslyckande kan sägas vara två:

1. Den korta tid som utredning fick till sitt förfogande. Ett och ett halvt år var förmodligen inte tillräckligt för att gå igenom det stora problemkomplex som spelmarknadens reglering idag utgör. Inte minst med tanke på att den tidigare Lotteriutredningen inte hann med att fullgöra sitt uppdrag under samma tidsram framstår den tilldelade tiden som alltför knapp.
2. Den hårda styrningen av utredning med ett flertal snäva direktiv. Bland direktiven fanns bland annat att förslagen skulle överensstämma med EG-rätten, att förslagen inte fick leda till ökat spelande, och att förslagen skulle ha samma grunder som nuvarande spelreglering. Det sista direktivet tolkade utredningen som att förslagen skulle bygga på en förbudslagstiftning med huvudregeln att tillstånd endast kan ges till statliga och

¹² Statskontoret (2009).

¹³ Svenska Spel (2009, s. 4).

¹⁴ A-lotterierna (2009).

¹⁵ Post- och telestyrelsen (2009).

statskontrollerade bolag samt till ideella organisationer. Utredningen gjorde även tolkningen att en ny reglering skulle syfta till att motverka brott samt sociala och ekonomiska skadeverkningar, tillvarata konsumentskyddsintressen, samt styra överskottet från spel till allmänna och allmännyttiga ändamål.¹⁶

Därmed befinner sig den svenska spelmarknaden i ett tillstånd som den inte borde vara i. Alla marknadsaktörer är överens om att en omreglering behövs, men inget händer från regeringens sida. Med tanke på att utmaningarna mot nuvarande reglering i form av EG-rättens och teknikens utveckling tydligt beskrevs redan i Lotterilagsutredningen (SOU 2000:50) för elva år sedan är det inte längre acceptabelt att regeringen förhåller sig passiv i frågan.

3. Den svenska spelbranschen

Sverige är det EU-land där högst andel av spelkonsumtionen sker online – 26 procent jämfört med ett EU-genomsnitt på 8 procent. Medelsvensson lägger 2,5 procent av sin disponibla inkomst på spel och lotterier räknat på omsättningen före utbetalda vinster. Räknar man istället på kostnaden efter utbetalda vinster uppgår andelen till drygt en procent.¹⁷

Den globala marknaden för onlinespel om pengar uppskattas uppgå till 21 miljarder dollar.¹⁸ Europa är den enskilt största marknaden med 43 procent av världsmarknaden. Trots det förväntas den europeiska marknaden fördubblas på fem år, enligt en prognos från 2008.¹⁹ Från konsumtionssidan är Sverige Europas fjärde största onlinespelmarknad efter Storbritannien, Tyskland och Frankrike.²⁰

Produktionssidan är svårare att jämföra, men det råder ingen tvekan om att svenska onlinespelföretag är exceptionellt framgångsrika, speciellt i relation till landets befolkning. Den svenska spelbranschen består av statliga, privata kommersiella och privata ideella aktörer. Enligt Lotteriinspektionen uppgick nettospelintäkterna för de i Sverige reglerade spelbolagen till 16,8 miljarder kronor 2009, en ökning från 16,0 miljarder kronor 2008. Enligt Svenska Spels beräkningar uppgick de utlandsregistrerade nätbolagens nettospelintäkter från den svenska spelmarknaden till cirka 1,8 miljarder kronor både 2008 och 2009. Följaktligen uppgick den totala svenska spelmarknaden till ungefär 18,6 miljarder 2009, en ökning från 17,8 miljarder 2008. Svenska Spel är (år 2009) marknadsledande med 53 procent, ATG står för 20 procent, folkrörelserna för 16 procent, utländska nätbolag för 10 procent och restaurangkasino för 1 procent. Sedan 2008 har Svenska Spel tappat två procentenheter och folkrörelserna vunnit lika mycket.²¹

När det gäller onlinespel uppskattar Svenska Spel att den totala svenska nettospelmarknaden uppgick till cirka 4,2 miljarder kronor 2009, en ökning med 4,2 procent från 2008. Svenska Spels marknadsandel på internet i Sverige uppgick 2009 till 29 procent, en minskning från 31 procent

¹⁶ SOU 2008:124, s. 20–21, 571–590.

¹⁷ Lotteriinspektionen (2010a, s. 4).

¹⁸ KPMG International (2010, s. 1).

¹⁹ European Gaming & Betting Association, "[Market reality](#)" [2011-01-23].

²⁰ H2 Gambling Capital. Rangordningen baseras på siffror från 2008 (därefter har den italienska onlinemarknaden omreglerats och växt dramatiskt).

²¹ Svenska Spels årsredovisning 2009, s. 15–16.

2008. ATG:s marknadsandel på internet är ungefär lika stor. Sedan 2005 har de utländska bolagens uppskattade marknadsandel på internet fallit från 60 till 45 procent i Sverige. Förklaringen är att Svenska Spel och ATG har satsat allt mer på internetspel. Svenska Spels marknadsandel på internet har dock sjunkit något sedan 2007, medan ATG:s marknadsandel har ökat allt snabbare.²²

Den svenska spelbranschen innehåller både företag inom det så kallade B2C-segmentet med konsumenter som kunder och företag inom B2B-segmentet med företagskunder. Unibet och Betsson hör till Europas största privata onlinespeloperatörer och erbjuder ett brett utbud av spelformer. Boss Media, Ongame och Entraction har utvecklat pokermjukvara som använts och används av ledande pokernätverk i världen. Flera av världens mest framgångsrika onlinespeloperatörer använder Net Entertainments spelsystem för kasinon.

De kommersiella aktörerna

Spel om pengar är en lönsam, snabbväxande, kunskapsintensiv, global och numera även en relativt stor bransch. Ett drygt dussin privata företag som inte existerade så sent som 1995 har vuxit till en etablerad bransch med ungefär 1 900 anställda, varav 1 200 personer arbetar i Sverige.²³ Jobbtillväxten i de privata spelföretagen är fortsatt hög: från 2007 till 2009 ökade antalet anställda i de kommersiella spelföretagen med 35 procent totalt och med 27 procent i Sverige. Idag har Unibet och Betsson tillsammans över 300 anställda på Malta.

Ett konkret tecken på de svenska spelföretagens framgångar är att flera av dem har blivit utsedda till "Gasellföretag" i Dagens Industris årliga undersökning av Sveriges snabbast växande företag. Gasellföretagen tillhör en exklusiv klubb; årligen utses färre än 0,5 procent av Sveriges aktiebolag till Gaseller. Främst utmärker sig Net Entertainment som blivit utsedda till Gasellföretag 2006, 2007 och 2010. Men även Ongame (2005 och 2006), Boss Media (2007) och Betsson (2010) har fått denna utmärkelse för hög och ihållande tillväxt.²⁴

Sedan 2005 har flera spektakulära förvärv av svenska onlinespelföretag ägt rum. Nätpokerföretaget Ongame grundades av två Uppsalastudenter 1999 och såldes 2005 till österrikiska Betandwin för 4,5 miljarder kronor. Växjöföretaget Boss Media grundades 1999 och såldes 2008 till GEMed i den italienska Lottomaticagruppen för 1,4 miljarder kronor. Expekt grundades av två Linköpingsstudenter 1999 och såldes 2009 till Mangas Capital Gaming inom Monacos kasinogrupp för 1,3 miljarder kronor. När brittiska Ladbrokes 2007 köpte Sponsio, som ansvarade för Ladbrokes nordiska spelverksamhet, fick de tre svenska ägarna dela på en halv miljard kronor. De tre grundarna av Betsson fick dela på 220 miljoner kronor när de 2005 slutförde försäljningen av sin spelsajt till Cherry. Tillsammans summerar dessa förvärv till 8 miljarder kronor och de uppköpta företagen har

²² Svenska Spels årsredovisning 2009, s. 15, 17.

²³ Se Tabell A1 för data och uträkningar.

²⁴ Följande kriterier måste alla vara uppfyllda för att Dagens Industri ska utse ett företag till Gasell, baserat på företagets fyra senaste årsredovisningar: (i) en omsättning som överstiger 10 Mkr, (ii) minst tio anställda, (iii) offentliggjort minst fyra årsredovisningar, (iv) minst fördubblat sin omsättning de senaste tre åren, (v) ökat sin omsättning varje år de senaste tre åren, (vi) ett samlat rörelseresultat som är positivt, (vii) i allt väsentligt vuxit organiskt, (viii) sunda finanser. Se www.di.se, "Mer information om gasellerna" [2011-01-23].

alla kvar sin verksamhet i Sverige.²⁵ Bortsett från Niklas Zennströms närmast legendariska försäljning av Skype till Ebay för 2,6 miljarder dollar 2005 är det svårt att hitta några svenska entreprenörer som har gjort mer pengar på kortare tid.²⁶ I Sverige finns numera ett flertal relativt unga personer med entreprenörsanda, betydande privata förmögenheter och djup kännedom om spelbranschen.

Idag är nio spelföretag noterade i Sverige: Unibet, Betsson, Net Entertainment, Cherryföretagen, Entraction, Betting Promotion, Redbet, 360 Holding och Stingbet. Tillsammans har de ett marknadsvärde på 11,3 miljarder kronor, vilket gör dem lika stora som Axfood, Hakon Invest eller Höganäs.²⁷ En stor del av den svenska spelbranschen består dock av onoterade företag: bwin Games (före detta Ongame) ägs från Österrike och Boss Media från Italien. Bonnier Gaming ägs som namnet antyder av Bonnierföretagen. Bland övriga onoterade svenska företag finns bland andra Nyx Interactive och Midasplayer. De onoterade privata företagen sysselsätter tillsammans ungefär 700 personer i Sverige. Därutöver finns ett par företag med onlinespel som en del av verksamheten: MTG (Bet24) och Keynote Media Group, samt utländska spelföretag med verksamhet i Sverige (bland annat Betfair, Ladbrokes och Pokerstars). Det finns även tecken på att ett stort antal svenska småföretag bedriver dold spelverksamhet.²⁸ Motivet för att dölja spelverksamheten är förmodligen en kombination av att de inte kan få tillstånd för sin verksamhet och för att undvika beskattning. De sysselsättningssiffror som presenteras i den här rapporten är alltså systematiskt underskattade.

Om vi lägger samman marknadsvärdena och förvärvsvärdena (de uppköpta företagen har som sagt kvar sin verksamhet i Sverige) får vi ett grovt uppskattat branschvärde på 19 miljarder kronor.²⁹ Enligt en sådan uppskattning är den kommersiella svenska spelbranschen lika stor som Lundbergföretagen eller Trelleborg och klart större än ”byggjätten” Peab. En ekonomisk sammanställning av de kommersiella aktörerna i spelbranschen finns i Tabell A1.

De statliga och ideella aktörerna

Spelbranschen är förstås ännu större om vi lägger till de statsägda och statskontrollerade företagen Svenska Spel och ATG, samt de rikstäckande lotterier som anordnas av Svenska PostkodFöreningen (PostkodLotteriet), A-lotterierna (Kombilotteriet), Folkspel (Bingolotto), IOGT-NTO (Miljonlotteriet), Ideella spel (Månadslotten) med flera.³⁰ På Åland finns dessutom Ålands Penningautomatförening (Paf) med 413 anställda, nästan en miljard kronor i nettointäkter och starka kopplingar till den svenska spelmarknaden.

²⁵ Utöver dessa förvärv kan nämnas att Anders Ström, som grundade Unibet 1997, har sålt av Unibetaktier för omkring en miljard kronor.

²⁶ IT-boomen i slutet av 1990- och början av 2000-talet gjorde förstås också ett antal entreprenörer rika, men då handlade det främst om personer som hann sälja aktier innan bubblan sprack och företagsvärdena normaliserades.

²⁷ Denna och liknande beräkningar bygger på aktiekurser 2011-01-13.

²⁸ Skatteverket utreder för närvarande 100 nätpokersajter som är registrerade i utlandet men som verket misstänker drivs från och är skattskyldiga i Sverige. Se Dagens Nyheter, 2011-01-07, "[Pokerbolag måste visa korten](#)".

²⁹ Uppskattningen exkluderar de onoterade företag för vilka ett förvärvsvärde saknas. De två största av dessa: Bonnier Gaming och Nyx Interactive har tillsammans 48 anställda. I Sverige finns även Jadestone med 58 anställda som ägs av åländska Paf men som här räknas in bland de ideella aktörerna.

³⁰ Den i Sverige reglerade marknaden inkluderar även restaurangkasino och bingo, samt lokala och regionala lotterier.

Svenska Spel och ATG dominerar den i Sverige reglerade spelmarknaden med 85 procent av omsättningen. Sedan 2007 har PostkodLotteriet vuxit snabbt på de andra lotteriernas bekostnad. Notabelt är även att Svenska Spels poker minskar i omsättning.³¹ Som mest uppskattas Svenska Spel ha haft 30 procent av den svenska nätpokermarknaden, en andel som i slutet av 2010 uppskattas ha sjunkit till ungefär 20 procent.³² Det är möjligt att antalet pokerspelare hos Svenska Spel inte når upp till den kritiska massa som behövs för att hålla spelen igång. Istället kan Svenska Spels poker ha hamnat i en ond cirkel där bristen på spelare gör företagets nätpoker mindre attraktiv, vilket leder till ännu färre spelare och så vidare.

De statliga och ideella aktörernas nettointäkter uppgår till sammanlagt 17,5 miljarder kronor. Tillsammans har de 2 500 anställda varav 2 200 i Sverige.³³ Jobbtillväxten har varit hälften så snabb som i den kommersiella delen av branschen och uppgick till 9 procent från 2007 till 2009. Svenska Spel med 1 700 anställda har med bred marginal störst personalstyrka – nästan fyra gånger så många som Unibet och mer än sju gånger så många som ATG. En ekonomisk sammanställning av de statliga och ideella aktörerna i spelbranschen finns i Tabell A2.

Om vi räknar samman de kommersiella, statliga och ideella aktörerna får vi en spelbransch med 4 500 anställda, varav 3 400 i Sverige, och med sammanlagda nettointäkter på 22 miljarder kronor.³⁴ Detta innebär att spelbranschen år 2009 sysselsatte lika många som Saab Automobile, men med den skillnaden att spelföretagen genomgående uppvisar god lönsamhet.³⁵ Enligt uppgifter från flera av de största företagen i branschen, inklusive Svenska Spel, har spelbranschen fortsatt att växa och har idag 23 procent fler anställda än 2009 (om uppgifterna från dessa företag är representativa).

Ägarstrukturen

De stora privata spelbolagen har idag ett ganska spritt ägande. I flera fall har de entreprenörer som grundade företagen köpts ut helt och hållet. Några som varit med från starten har dock kvar andelar omkring tio procent: Anders Ström i Unibet, Per Hildebrand i Entraction och Per Hamberg i Betsson, Net Entertainment och Cherryföretagen (med drygt 20 procent av rösterna i dessa tre företag). Hambergs vapendragare Lars Kling äger ungefär 10 procent (och drygt 20 procent av rösterna) i Cherryföretagen. Bland företagens större ägare finns även svenska och utländska fonder och banker samt några svenska privatpersoner. Speciellt Swedbank Robur fonder har valt att satsa på onlinespel och innehar 9 procent i Unibet, 7 procent i Entraction och 6 procent i Betsson. Handelsbanken fonder har 6 procent i Entraction samt 2 procent i Betsson och Net Entertainment. Kategorin "övriga aktieägare" har 42 procent av aktiekapitalet i Unibet och över 50 procent i Entraction, Betsson och Net Entertainment (men bara omkring 25 procent av rösterna i de två sista företagen).

³¹ Lotteriinspektionen, "[Statistik tredje kvartalet 2010](#)" [2011-01-24].

³² H2 Gambling Capital (2011).

³³ I den större siffran ingår hela Paf med 413 anställda. I den mindre siffran ingår Pafs svenska dotterbolag Jadestone med 58 anställda.

³⁴ Detta är en konservativ siffra eftersom den exkluderar många utländska företag med verksamhet i Sverige, flera svenska företag med spelverksamhet som inte särredovisas samt småföretag som bedriver dold spelverksamhet.

³⁵ Enligt www.saabsverige.com ("Om Saab"), hade Saab Automobile 3 355 anställda den 31 december 2009 [2011-01-09].

I oktober 2010 uppmärksammade Svenska Dagbladet att svenska staten genom AP-fonderna äger aktier i flera onlinespelföretag. Detta samtidigt som finansminister Anders Borg gick ut och kritiserade "ett antal bolag som marknadsför och säljer sina speltjänster i Sverige utan stöd i svensk lag".³⁶ Samtliga AP-fonder äger aktier i något av bolagen Unibet, Betsson, Net Entertainment, Ladbrokes och MTG (som äger Bet24). Totalt uppgår statens innehav i onlinespelföretagen till 972 miljoner kronor enligt Svenska Dagbladets granskning. Andra AP-fonden utmärker sig med 71 miljoner kronor placerade i Unibet och 17 miljoner kronor i Ladbrokes. Tredje AP-fonden har Unibet- och Betssonaktier till ett värde av 36 miljoner och 3 miljoner kronor. Detta innebär att så gott som alla svenskars pensioner till viss del beror på hur spelföretagens börsvärden utvecklas.

Från AP-fondernas sida menar man att spelinnehaven inte behöver utsättas för någon etisk granskning eftersom de inte brutit mot svensk lag eller mot någon internationell konvention, vilket är de kriterier som AP-fondernas Etikråd har satt upp för aktieinnehaven.³⁷ Riktigt så enkelt är läget emellertid inte. För det första utsätts de aktuella företagen under nuvarande lagstiftning kontinuerligt för prövning i olika juridiska instanser, främst med avseende på EG-rättens ställning. För det andra menar både regeringen och riksdagens finansutskott att AP-fonderna genom Etikrådet borde utveckla en tydligare värdegrund för sin verksamhet, i linje med tidigare presenterade förslag av Kommittén om AP-fondernas etik- och miljöansvar (SOU 2008:107). Speciellt har regeringen ifrågasatt AP-fondernas snäva tolkning av statens värdegrund som de internationella konventioner Sverige har skrivit under. Bland annat eftersom konventioner oftast är resultatet av politiska kompromisser är en sådan tolkning inte helt korrekt, enligt regeringen.³⁸

Spridningseffekter

En bakomliggande förklaring till spelbranschens starka ställning i Sverige med internationella succéer som Unibet, Betsson, Ogame, Boss Media och Net Entertainment är sannolikt att landet är så väluppkopplat mot internet. Snudd på hela befolkningen har tillgång till internet varav en tredjedel har bredbandsuppkoppling. Med 73 procent som använder internet varje dag eller nästan varje dag och endast 7 procent som aldrig använder internet rankas Sverige i båda fallen högst av alla EU-länder. Den så kallade IKT-sektorn (informations- och kommunikationsteknik) är av stor betydelse för Sveriges ekonomi och även – enligt en EU-rapport – en av huvudkällorna för en smart och hållbar tillväxt i den europeiska ekonomin.³⁹ Sverige rankas som nummer ett i EU med avseende på andel anställda i IKT-sektorn och som nummer tre med avseende på sektorns andel av BNP.⁴⁰ Att svenskar snabbt och gärna tar till sig ny teknik är en vanlig uppfattning.⁴¹

Spelbranschens storlek och dynamik innebär att den har betydande spridningseffekter till företag i andra svenska branscher. Detta är förstås inte något unikt för spelbranschen; det blir till exempel allt vanligare att företag över hela ekonomin lägger ut tjänster på underleverantörer istället för att producera dem med egen personal. Enligt uppgifter från några stora spelföretag ger ungefär vart

³⁶ Svenska Dagbladet, 2010-10-12, "[Högt spel med statens pengar](#)".

³⁷ Svenska Dagbladet, 2010-10-13, "[AP-fonder försvarar innehav](#)".

³⁸ Finansutskottets betänkande 2010/11:FiU6 (s. 17, 26).

³⁹ Europeiska kommissionen (2010 s. 1).

⁴⁰ Europeiska kommissionen (2010 s. 189).

⁴¹ Se till exempel KTH (2010, s. 12) för en intervju med Peter Bertilsson, vd för bwin Games.

fjärde jobb i dessa spelföretag upphov till ett jobb i konsult- eller bemanningsbranschen. Om dessa uppgifter är representativa skapar spelbranschen i första ledet drygt 1 000 jobb hos konsult- och bemanningsföretagen. Utöver detta tillkommer bland annat jobb med spelföretagens annonsering.

Speciellt utmärkande för spelbranschen är emellertid dess digitala karaktär. De kommersiella företagen satsar nästan uteslutande på spel över internet och de statliga och ideella aktörerna följer med i samma riktning.⁴² Detta gör spelbranschen intressant i ljuset av EU-kommissionens tillväxtstrategi Europa 2020 som bland annat innehåller de så kallade flaggskeppsinitiativen Digital Agenda för Europa och Innovationsunionen.⁴³ I Sverige är IT- och regionminister Anna-Karin Hatt ansvarig för den nationella digitala agenda, som ska ge Sverige en ledande roll i arbetet mot målen i den digitala agendan för Europa.⁴⁴ Mer konkret innehåller Sveriges digitala agenda bland annat målet att "Sverige även framöver kan vara världens mest konkurrenskraftiga digitala ekonomi så att nya jobb och nya tjänster och produkter kan växa fram just här."⁴⁵ Med anledning av EU:s tillväxtstrategi Europa 2020 har Europeiska unionens råd (Ministerrådet) nyligen understrukt att flaggskeppsinitiativen Digital Agenda för Europa och Innovationsunionen ska ses som integrerade strategier för att uppnå tillväxtstrategins målsättningar och att en integrerad europeisk innovationsstrategi förutsätter tillkomsten av en fullt funktionell digital inre marknad, för att kunna gynna europeiska företag och konsumenter. Det senare gäller speciellt små- och medelstora företag och innovativa nystartsföretag.⁴⁶

EU:s strategier för digitala tjänster och innovationer kan underlätta för spelbranschen och spelbranschen kan bidra till att EU:s målsättningar uppfylls. Spelbranschen är tydligt teknik- och kunskapsintensiv. En stor majoritet av de anställda i den kommersiella delen av spelbranschen i Sverige arbetar med teknisk utveckling i vid mening (bland annat med webbtjänster, webbdesign, webbarkitektur, webbtjänster, webb- och mobilapplikationer). Produktutvecklingen har varit mycket snabb och drivits av de privata aktörerna. Den tid då Stryktipset dominerade utbudet hos det statliga de facto-monopolet Tiptjänst är rimligen svår att föreställa sig för dem som idag använder mobiltelefonen till att lägga livespel hos flera olika utländska operatörer. Spelföretagen har många "early adopters", som gärna prövar och tar till sig nya tekniska tjänster, bland sina kunder.

Jämfört med USA är den europeiska marknaden för e-handel väldigt fragmentiserad. EU:s konsumenter handlar inte lika mycket på internet som amerikanska konsumenter. Betalningssäkerhet och tillit är viktiga förklaringar till varför EU:s konsumenter väljer att handla eller att inte handla på internet. Många europeiska konsumenter upplever också problem vid e-handel

⁴² Cherryföretagen är den enda kommersiella aktören i Tabell A1 som inte har huvuddelen av sin försäljning online. Men även Cherryföretagen satsar på onlinemarknaden genom sina varumärken PlayCherry.com, NorgesAutomaten.com, SverigeAutomaten.com och DanmarksAutomaten.com, och nämner möjligheten att låta onlineverksamheten växa genom nya förvärv i årsredovisningen (2009, s. 16).

⁴³ Europa 2020 är EU:s nya tioåriga tillväxtstrategi och består av fem huvudmål (sysselsättning, innovationer och investeringar, utsläpp av växthusgaser, utbildning, fattigdom) och sju flaggskeppsinitiativ (bland annat Digital Agenda för Europa och Innovationsunionen). Strategin Europa 2020 antogs vid Europeiska rådets möte den 17 juni 2010 och ersätter Lissabonstrategin.

⁴⁴ Regeringskansliet, 2011-01-14, "[Digital agenda](#)" [2011-01-27].

⁴⁵ Anförande av IT- och regionminister Anna-Karin Hatt vid Riksdagens debatt om utgiftsområde 22, Kommunikationer, 2010-12-21, "Sverige ska vara världens mest konkurrenskraftiga digitala ekonomi".

⁴⁶ Europeiska unionens råd, "[Council conclusions on 'Cross fertilization between Europe 2020 flagship initiatives Digital Agenda for Europe and Innovation Union'](#)", 3052th Transport, Telecommunications and Energy Council meeting, Bryssel, 2010-12-02 – 2010-12-03 [2011-01-26].

över EU:s nationsgränser.⁴⁷ De olika nationella reglerna av spel innebär att fragmentiseringen är ännu större på den europeiska spelmarknaden än för annan e-handel. De stora svenska spelbolagens exportandelar ligger betydligt högre än 50 procent av nettointäkterna. För vissa företag ligger exportandelen omkring 90 procent.

Om spelbranschen tidigare har fungerat som inkörsport till annan e-handel är det idag snarare komplexiteten i spelbolagens betalningssystem som kan ha positiva överspillningseffekter på andra företag. Peter Bertilsson, vd för bwin Games, beskriver att spelföretagen håller lika hög säkerhet som bankerna samtidigt som de har många tusen fler transaktioner per tidsenhet än börserna – och håller öppet dygnet runt över hela världen. Den höga komplexiteten innebär att bwin Games upplever svårigheter att hitta tekniker med rätt kompetens.⁴⁸ När det gäller betalningar kan det vara värt att notera att de svenska företagen DIBS och Paynova har etablerat sig som kompletta leverantörer av betalningslösningar på internet. Onlinespel är ett av de tre marknadsområden som Paynova fokuserar på.

Den största effekten utanför den egna branschen har spelföretagen förmodligen som annonsörer. Spelbolagen gör redan stora reklaminvesteringar, totalt uppgick de till 1,4 miljarder kronor år 2009, en ökning med drygt 250 miljoner sedan 2008, enligt en SIFO-undersökning. Det är de utländska spelbolagen som svarar för huvuddelen av ökningen. Tillsammans står de utländska spelbolagen för 52 procent av reklaminvesteringarna. Sedan följer Svenska Spel med 23 procent, ATG och Folkspel med vardera 8 procent och Svenska PostkodLotteriet med 6 procent.⁴⁹ Enligt Svenska Spel finns det cirka 50 spelbolag som marknadsför sig i svenska medier utan att ha tillstånd att bedriva spelverksamhet från Sverige.⁵⁰

Trots de stora annonsciffrorna är det rimligt att anta att spelbolagens annonsering har hållits tillbaka av det så kallade främjandeförbudet, enligt vilket det är förbjudet att marknadsföra spel som saknar tillstånd i Sverige. Främjandeförbudet har dock den stora luckan att det enbart gäller för medier som har sina sändnings- och utgivningstillstånd i Sverige. Därmed har till exempel TV 3 och Kanal 5 kunnat sända spelreklam riktad till sina tittare i Sverige. Detta har snedvridit tv-marknaden och inneburit att stora annonsintäkter har hamnat i Storbritannien istället för i Sverige. Inte minst med tanke på att tidningsbranschen som helhet brottas med vikande upplagor och fallande lönsamhet vore ökade annonsintäkter från spelbolagen ett välkommet tillskott ur deras perspektiv. Främjandeförbudet diskuteras närmare i avsnitt 5.

Det svenska spelundret

För att som avslutning ge ytterligare perspektiv på den svenska spelbranschen kan den jämföras med den närliggande dataspelsbranschen (data- och tv-spel) vars tillväxt har fått väldigt positiv uppmärksamhet av journalister och politiker. "Det svenska spelundret" har blivit ett begrepp och dataspelsbranschen lyfts regelbundet fram som en exportsuccé i klass med föregångaren "det svenska musikundret". Enligt en rapport från den egna branschorganisationen består den svenska

⁴⁷ Europeiska kommissionen (2010).

⁴⁸ KTH (2010, s. 12).

⁴⁹ Svenska Spels årsredovisning 2009, s. 90. Siffrorna inkluderar inte annonsering på internet.

⁵⁰ Svenska Spels årsredovisning 2009, s. 15.

dataspelsbranschen av 101 företag (de allra flesta små) med sammanlagt 1 102 anställda och en total omsättning på 967 miljoner kronor.⁵¹

Med 254 anställda är DICE störst av landets spelutvecklingsföretag. Företagets Battlefield-serie har genom åren sålts i över 25 miljoner exemplar världen över.⁵² Under företagets dåvarande namn Digital Illusions blev DICE 2006 föremål för branschens överlägset största förvärv då det togs över av amerikanska Electronic Art's för 600 miljoner kronor.⁵³ En sammanställd jämförelse mellan den kommersiella spelbranschen och dataspelsbranschen följer i Tabell 1.

Tabell 1. Branschjämförelse, kommersiella företag

	Spel om pengar	Dataspel
Antal anställda	1 936 (+16%)	1 102 (-19%)
Antal anställda i Sverige	1 159 (+16%)	1 102 (-19%)
Nettointäkter/omsättning	4,6 miljarder kr	967 miljoner kr
Börsvärde, noterade företag	11,3 miljarder kr	322 miljoner kr
Största företagsförvärv	Ongame 4,5 miljarder kr	Digital Illusions 600 miljoner kr

Noter: Antal anställda och omsättning avser år 2009. Förändring av antal anställda 2008–2009 inom parentes. Nettointäkter avser spel om pengar och omsättning avser dataspel. Börsvärde avser 2011-01-13 och inkluderar för dataspelsbranschen de noterade företagen G5 Entertainment, Starbreeze, Star Vault, Community Entertainment, Junebud och Global Gaming Factory.

Branschjämförelsen utfaller tydligt till fördel för spel om pengar. Då framgår det ändå inte av Tabell 1 att tillväxten har varit relativt jämn inom spel om pengar medan dataspelsföretagen har visat sig vara väldigt konjunktur känsliga. Finanskris och lågkonjunktur slog hårt mot dataspelsföretagen 2009. Sju av de tio största spelutvecklarna drog ner på personalen och Grin med omkring 300 anställda tvingades i konkurs.⁵⁴ Totalt minskade sysselsättningen i branschen med 19 procent. Samma år ökade antalet anställda i branschen för spel om pengar med 15 procent och speloperatören Expekt köptes upp för 1,3 miljarder kronor. Dataspelsbranschen genomlevde även en krisperiod 2002–2003 då flera av de större företagen skar ner personalen och ett av dem, Mindark, konkursade.⁵⁵ Under dessa år tredubblade Unibet sin omsättning och gick från 45 till 75 anställda. Boss Media tappade visserligen 23 procent av sin omsättning 2001–2003, men utökade samtidigt personalstyrkan från 86 till 106 personer. Betsson erhöll 2002 en bookmakerlicens i London och fick sitt genombrott som onlinespeloperatör 2003.

Socialdemokraterna är det parti som tydligast har lyft fram dataspel som en framtidsbransch att satsa på. Partiets tidigare kulturminister Leif Pagrotsky framhöll att dataspelen "är en omistlig del av

⁵¹ Dataspelsbranschen (2009).

⁵² Dataspelsbranschen, "[Spelundret väntar inte](#)" [2011-01-15].

⁵³ G5 Info, "[Electronic Art's \(EA\) uppköp av Digital Illusions CE \(DICE\)](#)" [2011-01-15]. Det exakta priset är svårt att uppskatta eftersom köpet drog ut på tiden (2004–2006) när minoritetsägare inte ville sälja till erbjudet pris

⁵⁴ Dagens Nyheter, 2009-09-11, "[Spelundret kom av sig](#)".

⁵⁵ Sandqvist (2010, s. 113).

vår kultur och utgör en betydande del av ekonomin.” Pagrotsky var också delaktig i Nordiska ministerrådets 45-miljonersprogram för stöd till spelutveckling.⁵⁶

Allra mest entusiastisk över dataspelsbranschen har dock Socialdemokraternas riksdagsledamot Luciano Astudillo varit. Det är värt att lyfta fram ett citat ur Socialdemokraternas rapport ”Investera i dataspelsindustrin”, skriven av Astudillo:

Dataspel skapar tillväxt. Branschen erbjuder konkurrenskraftiga exportprodukter med höga förädlingsvärden, vilket förutsätter hög kompetens, kvalificerade kringnärings, kulturell profilering och snabb teknikutveckling – som andra delar av samhället har nytta av.⁵⁷

Även på sin blogg betonar Astudillo att nya dataspel handlar om ”stora pengar och många arbetstillfällen”.⁵⁸

Socialdemokraterna har sex förslag på en ny dataspelspolitik som presenteras i Astudillos rapport.⁵⁹

1. Tillsätta en arbetsgrupp för dataspel
2. Ta dataspelsbranschen på allvar
3. Se över utbudet av och dimensioneringen av utbildningsplatserna för dataspelsutveckling
4. Ny professur i dataspelsutveckling
5. Utarbeta ett framtidsprogram för kreativa branscher
6. Uppmärksamma dataspelens roll i kulturen, t ex genom översättningsstöd

Socialdemokraterna har även föreslagit att staten bör instifta ett spelexportpris för dataspelsbranschen. Idén är att ett sådant pris ska ge samma typ av stöd och uppmärksamhet som det tidigare instiftade musikexportpriset är tänkt att ge till exporten av svensk musik.⁶⁰

Att svenska dataspelsutvecklare tar fram världsledande spel som skapar nya jobb, genererar exportintäkter och driver på svensk teknikutveckling är utan tvekan något som stärker samhällsekonomin i stort. Detta är dock något som dataspelsutvecklarna har gemensamt med den större branschen för spel om pengar. Istället för att ensidigt framhålla och stödja dataspelsbranschen borde politikerna behandla de båda branscherna på ett mer likvärdigt sätt. Faktum är att dataspel och spel om pengar uppvisar många likheter och har flera gemensamma förutsättningar. Något som understryks av att B2B-företag som Boss Media, Net Entertainment och Jadestone sysslar med just spelutveckling – och driver projekt som passar lika bra in i dataspelsbranschen. Ser man de båda närliggande branscherna som en enhet kan man verkligen tala om ett svenskt spelunder.

⁵⁶ Svenska Dagbladet, 2005-11-01, ”[Pagrotsky satsar miljoner på spel](#)”.

⁵⁷ Astudillo (2008, s. 7).

⁵⁸ ”[Massiva Massive en pusselbit i det Kreativa Sverige](#)”, 2009-09-15 [2011-01-16].

⁵⁹ Socialdemokraterna, ”[Sex punkter för en ny dataspelspolitik](#)” [2011-01-16].

⁶⁰ Dataspelsbranschen, ”[Socialdemokraterna vill införa spelexportpris](#)” [2011-01-16].

4. Svensk travsport

Svensk travsport är väldigt populär och är fast förankrad över hela landet. Hästkapplöpningar i så gott som alla länder har dock två saker gemensamt som gör att de förtjänar att behandlas i ett eget avsnitt. För det första att hästkapplöpningar länge var ett av ytterst få tillåtna alternativ för vadhållning. För det andra att hästsporten därför har varit beroende av intäkterna från vadhållningen.

Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) har legalt monopol på att anordna spel på hästkapplöpningar i Sverige. Till skillnad från Svenska Spel ägs ATG inte av staten utan av organisationerna Svensk Travsport (90 procent) och Svensk Galopp (10 procent). Regeringen kontrollerar trots detta ATG genom att tillsätta hälften av styrelseledamöterna (inklusive ordföranden) och genom att bevilja tillstånd för spelverksamheten.⁶¹ Det ligger på ATG:s ansvar att dela ut spelöverskottet till hästsporten.

ATG:s monopol går att problematisera på flera sätt. I remissvaren till Spelutredningen (SOU 2008:124) fick förslaget att bevara ATG:s monopol på hästspel utstå mycket hård kritik. Till exempel skriver Konkurrensverket att det inte finns några sociala skyddshänsyn som motiverar att ATG ska få ensamrätt på vadhållning på hästar, eftersom sådan vadhållning inte betraktas som en farlig spelform vad gäller risken för spelmissbruk.⁶²

Man kan också fråga sig varför staten har valt en unik modell för att samtidigt beskatta och stödja trav- och galoppsporten samtidigt som alla andra sporter får klara sig med marknadsintäkter, normala bidrag från staten och kommunerna samt med hjälp av oavlönat ideellt arbete. Det stöd till svensk idrott som tidigare betalades ut som en andel av överskottet från Svenska Spel ersattes 2010 av ett normalt statsanslag. Regeringens motiv till detta var att skapa en stabil och förutsägbart anslagsform. Motiven för att behandla just travet och galoppen på ett speciellt sätt bör förtydligas och diskuteras. Speciellt oklart är motivet till varför det politiska stödet till trav- och galoppsporten ska variera med hur mycket pengar människor lägger på hästspel. Denna ordning gör att stödet varierar mer än andra statliga stöd och drivs av ett antal faktorer som är orelaterade till den egentliga hästsporten. En sådan variation i stödet är svår att motivera utifrån en genuin omsorg om hästsporten och medför även som nackdel att framtida ekonomiska möjligheter blir svåra att förutsäga för de aktiva, vilket bland annat försvårar deras investeringskalkyler. Ett politiskt motiverat stöd borde även göra större skillnad på de mindre banorna med relativt svag lönsamhet och stora banor som Solvalla, Åby och Jägersro med helt andra ekonomiska förutsättningar.

En annan fråga är hur väl ATG:s internationella verksamhet passar ihop med den politiska argumentationen för företagets spelmonopol. ATG anordnar poolspel på hästtävlingar i andra nordiska länder och i Frankrike, samt säljer spel på svenska tävlingar i utlandet (bland annat spelexport genom lokala eller gemensamma pooler till Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Österrike, Nederländerna, Estland, Sydafrika, USA, Australien, Malta, Polen, Frankrike, Italien och Kanada); 12 procent av ATG:s spel kommer från den internationella marknaden.⁶³ Detta samtidigt som regeringen vill hindra bolag i andra EU-länder från att anordna och marknadsföra spel på

⁶¹ Tillståndet beviljas med stöd i 4 § och 45 § i lotterilagen (1994:1000).

⁶² Konkurrensverkets (2009).

⁶³ ATG, "[International wagering on Swedish horseracing](#)" [2011-01-21]; och ATG:s årsredovisning 2009.

hästtävlingar i Sverige. ATG:s tillstånd gäller under förutsättning att dess samarbetsorganisation i det andra landet får motsvarande tillstånd i Sverige.⁶⁴ Men det är svårt att se hur sådana internationella affärssamarbeten överensstämmer med EG-rättens krav att en nationell spelreglering ska vara icke-diskriminerande, motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse, samt vara nödvändig och proportionerlig.⁶⁵ Faktum är regeringen så sent som i december 2010 avslog ATG:s ansökan om att få delta i spel i internationella pooler inom galoppsporten.⁶⁶

Med tanke på systemmonopolet Svenska Spels historia är det märkligt att en så stor andel av ATG:s spel kommer från de internationella marknaderna och att bolaget framhåller att "ATG fokuserar nu på arbetet att öka det internationella deltagandet ... för att få in mer pengar i spelpoolerna."⁶⁷ Svenska Spels dåvarande vd Jesper Kärrbrink meddelade 2006 att företaget hade inlett ett samarbete med några bolag i Baltikum för att "exportera kunskap, spel och spelansvar till andra länder".⁶⁸ Detta baltiska äventyr föranledde EU-kommissionen att ifrågasätta den svenska statens agerande. Att skydda det egna monopolet i Sverige samtidigt som Svenska Spels gav sig ut för att konkurrera i andra länder framstod som alltför inkonsekvent. Det hela slutade med att regeringen avslog Svenska Spels ansökan om verksamheten i Baltikum tillsammans med andra nya satsningar som inte överensstämde med regeringens uppdrag. Det framkom då att Svenska Spel hade gett sig in i de nya projekten utan att invänta tillstånd från regeringen.⁶⁹ I denna veva fick Svenska Spel först en ny ordförande och sedan också en ny vd när Margareta Winberg och Meta Persdotter ersatte Anders Gustafzon och Jesper Kärrbrink. Därefter har Svenska Spel intagit en försiktigare roll helt i linje med den debattartikel i vilken ministrarna Anders Borg och Maria Larsson avsåg att tydliggöra styrningen av Svenska Spel och ATG för att ställa det bortom allt tvivel att de båda monopolföretagen styrs för att motverka spelandets negativa konsekvenser och inte av kommersiella överväganden.⁷⁰ Men till skillnad från Svenska Spel har ATG alltså inte hållit igen på de kommersiella utlandssatsningarna. Istället fokuserar man för fullt på att sälja spel på svenskt trav i ett stort antal andra länder.

Det måste påpekas att Spelutredningen (SOU 2008:124) överhuvudtaget inte diskuterade dessa nackdelar med ATG:s spelmonopol. Förklaringen tycks vara att regeringens utredningsdirektiv angav som utgångspunkt att "folkrörelsernas roll i egenskap av spelordnare på marknaden i möjligaste mån skall vara oförändrad".⁷¹ Utöver denna instruktion presenterade Spelutredningen inte några djupare och konsistenta argument för att upprätthålla ATG:s monopol. Inte heller innehöll Spelutredningen någon tydlig förklaring till sitt val att i ett av de presenterade regleringsalternativen undanta vadhållning i samband med hästtävlingar från förslaget att tillåta konkurrens på vadhållning i form av oddsspel och tipsspel. Särbehandlingen av ATG tycks koka ner till att spelintäkterna är en

⁶⁴ Regeringsbeslut, 2009-12-17, Fi2009/7006, "Ansökan från AB Trav och Galopp om tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar enligt 45 § lotterilagen (1994:1000)".

⁶⁵ Jmfr. SOU 2008:124, s. 240.

⁶⁶ Regeringsbeslut, 2010-12-16, Fi2010/4552, "Ansökan från AB Trav och Galopp om tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar enligt 45 § lotterilagen (1994:1000)".

⁶⁷ ATG, "[International wagering on Swedish horseracing](#)", egen översättning [2011-01-21].

⁶⁸ Realtid.se, 2006-07-21, "[Svenska Spel går in i Baltikum](#)".

⁶⁹ Sveriges Radio, Ekot, 2007-12-07, kl 20:49, "[Svenska Spel investerar utan klartecken](#)".

⁷⁰ Svenska Dagbladet, 2007-06-20, "[Töm och betsel på spelbolagen](#)".

⁷¹ SOU 2008: 124, bilaga 1, s. 583.

förutsättning för att hästporten ska kunna fortsätta utvecklas. Kruxet är, vilket utredningsdirektiven också nämner, att detta enligt EG-domstolens praxis inte får vara spelregleringens huvudsyfte.⁷²

Givet de beskrivna problemen och hästsportens speciella villkor är det betydelsefullt att hästsportens utveckling i Sverige tas i beaktande i en utredning som denna. Spel på hästar har en lång historia och var länge ett av få lagliga och organiserade vadhållningsspel i landet. Från det att totalisatorspel på hästar åter blev lagligt 1923, till starten av ATG och introduktionen av V65 1974 samt V75 1993 har spel på trav varit en ekonomisk succé för både statskassan och travsporten. På senare år har dock travbanorna och sportens utövare fått känna på ett allt bistrare ekonomiskt klimat. Framför allt har travbanorna upplevt ett avbräck med vikande publiksiffror. Nya spel har vuxit fram och konkurrerar om spelarnas intresse. Internet har dessutom gjort det svårare att upprätthålla ATG:s vadhållningsmonopol och det går numera att spela på trav online hos andra spelbolag. Till exempel erbjuder Unibet dagligt spel på svenskt trav i samarbete med travsajten travnet.se.

Den svenska travbranschen har inte gått stärkt ur den nya situationen. Utredning *Framtidens travsport* från 2006 listar en rad problem och brister inom travsporten, bland annat (s. 18–19):

- Konkurrensen hårdnar både på spelmarknaden och på marknader för upplevelser. Spelet på hästar stagnerar på den svenska marknaden. Publiken på banorna har minskat med över 20 procent sedan år 1999.
- De medel som förs över från spelet till sporten och till de aktiva har i princip varit oförändrade under 2000-talet.
- ATG:s intäkter, det vill säga totonettet, är betydande, men räcker inte för travsporten på grund av att staten tar en allt större del av överskottet. Skatten är dessutom en omsättningsskatt – ju högre spelomsättning desto högre intäkt till staten. En sådan skatt är inte heller neutral i förhållande till konkurrenter på spelmarknaden (statliga och privata).
- Hästägarnas kostnader har ökat markant under 2000-talet samtidigt som prissummorna ligger kvar på en oförändrad nivå.
- De 30 vinstrike stallen har ökat sin andel av (de oförändrade) prismedlen från 29 procent år 1995 till 40 procent år 2005.
- Antalet hästar i professionell så kallad A-träning har ökat med fem procent medan antalet hästar i så kallad B-träning har minskat med 11 procent under perioden 1995–2005.
- Aveln och uppfödningen har allt större lönsamhetsproblem. Antalet registrerade hästar har minskat med nästan 20 procent sedan år 2000.
- Banorna har inte råd att underhålla anläggningarna, med stora och allvarliga brister som följd.
- Styrmedel för att i samverkan mellan sport och spel främja de ekonomiska drivkrafterna och därigenom utveckla travsporten saknas, vilket hänger samman med att staten visar ett aktivt intresse för spelintäkterna men i övrigt har en passiv inställning till sporten.

Utredningen ger ingen ljus bild av travbranschen och dess framtidsutsikter. Sedan 2006 har vissa förbättringar skett i takt med en omsättningsökning på ATG:s spel, men de strukturella problemen

⁷² SOU 2008:124, bilaga 1, s. 582.

kvarstår.⁷³ Publiken på travbanorna har fortsatt att minska, sedan 2005 med ytterligare 16 procent. Publiktappet tycks inte heller avta, under 2010 minskade genomsnittspubliken med 5,3 procent. Detta visar sig även i att spelet ute på banorna har sjunkande omsättning medan spel via internet fortsätter att öka och 2009 uppgick till knappt 25 procent av den totala omsättningen.⁷⁴ I takt med de ökande kostnaderna för att äga hästar har det blivit allt vanligare att äga andelar i en travhäst. Sedan 2005 har även antalet B-tränare minskat med 15 procent och antalet hästar i B-träning minskat med 24 procent.⁷⁵ Travet framstår allt mindre som en ideell hobby för breda grupper av människor.

Travsporten binds idag av en rad statliga restriktioner som förhindrar en utveckling av marknadsföring och spelformer, samt tyngs av att staten lägger beslag på en tredjedel av spelöverskottet. Det är symptomatiskt att ATG själva tar kostnaderna för att producera tv-sändningarna av trav i det egna bolaget Kanal 75 och att banorna därmed inte får några större pengar när deras lopp sänds i tv. Andra sporter, till exempel fotbollen, har dragit stora ekonomiska fördelar av konkurrens mellan internationella tv-bolag och spelbolag. Banorna kan inte själva kapitalisera på framgångar med de egna loppen utan får sina pengar via ATG, vilket inte uppmuntrar nya initiativ och affärsmodeller.

Travbranschen riskerar att hamna i en passiv beroendeställning gentemot staten. Affärsutveckling och moderna finansieringslösningar har hamnat på undantag. Nytänkandet inom till exempel reklam, sponsring och försäljning av bildrättigheter är idag mycket begränsat. En viktig förklaring är rimligen att travbranschen – och speciellt enskilda banor – har en så svag förhandlingsstyrka att sätta emot den stat som beslutar om spelmonopolet. Det finns en betydande risk för att travbranschen kommer att få avsevärda omställningsproblem den dag nuvarande reglerings- och finansieringsmodell förändras. Nytänkande behövs och ett alternativ som har prövats i USA, där travsporten har upplevt ännu större problem, är att kombinera trav och kasino i så kallade racinos.

Till syvende och sist går det inte att komma ifrån att konstruktionen med ATG som ett privat, men statligt kontrollerat, monopolföretag går att ifrågasätta. Motiven till varför hästsporten bör behandlas på ett så speciellt sätt är oklara och konsekvenserna för hästsportens utveckling inte nödvändigtvis positiva.

5. Omregleringar i andra länder

Till skillnad från situationen i Sverige har flera andra länder nyligen omreglerat eller planerar att omreglera sin nationella spelmarknad. Utvecklingen i några särskilt intressanta länder beskrivs kort nedan.

⁷³ I december 2010 meddelade ATG och ST att det blir flera resursförstärkningen till travsporten under 2011: 31 miljoner i prispengar, 11 miljoner till premieloppen och 13 miljoner till uppfödarna.

⁷⁴ Lotteriinspektionen, "[Preliminär spelstatistik för 2009](#)" [2011-01-23].

⁷⁵ "Fakta om svensk travsport", www.travsport.se [2011-01-09].

Storbritannien

Storbritannien har sedan länge en stor och välutvecklad spelmarknad med en lång historia av privata bookmakers. År 2007 infördes en ny spellagstiftning, The Gambling Act 2005, under vilken den nya myndigheten Gambling Commission i Birmingham har fått omfattande befogenheter att utfärda regler och villkor för spelverksamhet. Den nya lagen gav Storbritannien en modern och samhällell ramlagstiftning på spelområdet som även täcker in onlinespel. För att få en spellicens måste ett antal krav vara uppfyllda, bland annat gällande penninghantering och information.⁷⁶ Det finns inget krav på att speloperatörerna ska ha sin hemvist i Storbritannien, även företag inom EU och i andra "vitlistade" länder tillåts.

På sports betting och liknande spel uppgår spelskatten till 15 procent av spelöverskottet (*gross gambling revenue*), det vill säga insatser minus vinster. På senare år har PaddyPower, William Hill och Ladbrokes flyttat sin onlinespelverksamhet till länder med lägre skatt. Staten har monopol på rikstäckande lotterier men har kontrakterat ut driften av det stora National Lottery till det privata företaget Camelot Group. Av priset på en lott går 50 procent till vinster, 28 procent till en fond för ideella ändamål, 12 procent till skatt, 5 procent till ombuden som säljer lotterna, och 5 procent till Camelot Group.

I Storbritannien pågår för närvarande en privatisering och konkurrensutsättning av The Horserace Totalisator Board (The Tote), som har över 500 spelbutiker och monopol på totalisatorspel på hästkapplöpningar (galopp är den helt dominerande tävlings- och spelformen). Privata bookmakers har dock sedan länge konkurrerat med The Tote genom att erbjuda spel på hästar till fasta odds. Den brittiska regeringen har fått in tio bud på The Tote, däribland från Sportech, Gala Coral och Betfred. Företaget Lazard Ltd, som ansvarar för försäljningen, väntas under våren presentera en lista på några få huvudkandidater för köpet.⁷⁷

Italien

Italien har de senaste åren genomfört stora omregleringar och öppnat sin nationella spelmarknad för konkurrens. År 2004 legaliserades spelmaskiner och år 2006 auktionerades staten ut rättigheter för oddsspel hos spelombud till 112 italienska och 4 utländska företag. År 2006 ändrades lagen för spel på internet och staten auktionerade ut 40 nioåriga koncessioner för oddsspel, poolspel, skicklighetsspel (främst poker), skraplotter och bingo.⁷⁸

Efter att först ha försökt förbjuda och blockera onlinespel utan framgång valde den italienska staten att under en tid driva onlinespelverksamhet i egen regi. För att undvika en konflikt med Europeiska Unionens domstol valde Italien sedan att omreglera marknaden genom att auktionera ut licenser till privata aktörer. Nätpokerturneringar som lanserades 2008 har fått en explosionsartad tillväxt med mycket hög lönsamhet. Hela den reglerade italienska onlinespelmarknaden växte med 28 procent under 2010.⁷⁹ En ny lag som trädde i kraft 3 februari 2011 tillåter även nätkasino och nätpoker i

⁷⁶ SOU 2008:124, s. 481.

⁷⁷ EGRmagazine.com, 2011-01-05, "[Tote sale draws closer](#)".

⁷⁸ Claudia Ricchetti, föredrag vid SpelAkademin, 2010-09-08.

⁷⁹ EGRmagazine.com, 2011-01-19, "[Italian egaming market grows 28% in a year](#)".

form av cash games. Enligt de nya reglerna får återbetalningarna till spelarna inte understiga 90 procent och spelskatten uppgår till 20 procent på spelöverskottet efter utbetalade vinster (bruttovinstskatt).⁸⁰

Frankrike

Frankrike öppnade sin nationella spelmarknad för konkurrens 2010 och bröt därmed upp ett statligt monopol som sträckte sig tillbaka till 1539. Licenserade onlineföretag får idag erbjuda vadhållning på sport och hästkapplöpningar samt poker. Andra spelformer som nätkasino och spelbörs förblir däremot otillåtna. De båda jättarna Française des Jeux (FdJ – statligt företag) och Pari Mutuel Urbain (PMU – en sammanslagning av 51 hästkapplöpningsorganisationer) behåller dock sina monopol på sport- och hästspel i vadslagningsbutiker och FdJ behåller även sitt lotterimonopol. FdJ och PMU är dessutom med och konkurrerar på den licenserade onlinemarknaden för vadhållning och poker.

När det gäller beskattningen skiljer sig den franska omregleringen kraftigt från den i Italien och andra länder. Skatten i Frankrike är en omsättningsskatt på de satsade beloppen (utan avdrag för vinstutbetalningar). Omsättningsskatten är 15 procent på hästkapplöpningar, 8 procent på sports betting och 2 procent av potten i poker. Därmed blir skatten på till exempel sports betting betydligt högre än i Italien där skatten har varierat men nu sjunkit till omkring 4 procent.⁸¹ Flera företag har kritiserat den franska skattenivån och bland andra Ladbroke's, Sportingbet och Paddy Power har valt att ställa sig utanför den franska marknaden tills vidare.⁸² Franska BetClic Everest Group menar att skatten hindrar franska företag från att expandera internationellt eftersom lönsamheten på hemmamarknaden blir så låg.⁸³

Danmark

Danmark är i färd med att omreglera landets spelmarknad. Den gamla regleringen var inte längre i takt med det nya spelet på internet. Det statliga bolaget Danske Spil har idag legalt monopol på oddsspel men dess marknadsandel uppskattas endast till cirka 30–40 procent.

Enligt regleringsförslaget stannar de mest lönsamma spelen hos staten: Lotto, hästkapplöpningar, bingo, skraplotter och Keno. Utanför monopolet hamnar oddsspel (online och offline) och nätkasino (inklusive nätpoker). Servrar måste stå i Danmark så att den danska spelinspektionsmyndigheten lätt kan utföra kontroller. Det nuvarande monopolföretaget Danske Spil kommer att få tillåtelse att erbjuda de konkurrensutsatta spelen om det sker via dotterbolag.

Det blir två olika licenser för oddsspel och nätkasino. Ansökningsavgiften kommer att ligga på 250 000 danska kronor för en licens och 350 000 kronor om man ansöker om båda licenserna samtidigt. De som erhåller licens måste sedan betala en årlig licensavgift som kommer att ligga mellan 50 000 och 1,5 miljoner danska kronor. Spelskatten är satt till 20 procent av nettointäkterna

⁸⁰ EGRmagazine.com, 2011-04-02, "[Italy legalises cash poker and casino](#)".

⁸¹ Wall Street Journal, 2010-06-09, "[France Opens Up Gambling Market](#)".

⁸² EGRmagazine.com, 2010-10-25, "[France: Ladbroke's out, Unibet in](#)".

⁸³ EGRmagazine.com, 2010-11-30, "[BetClic chairman slams French gaming laws](#)".

(”gross gambling revenue”, det vill säga insatser minus vinster). För poker och andra spel där operatören tar ut en avgift för spelet blir skatten 20 procent av denna avgift. En ny oberoende myndighet (Gambling Control Board) får uppgiften att kontrollera licenstagarna. Finansiering av spelmissbruk kommer att femdubblas och utökas till att även omfatta preventiva åtgärder. Det danska förslaget innehåller möjligheter att blockera IP-adresser för speloperatörer utan tillstånd.⁸⁴

Den nya danska lagen var avsedd att träda i kraft den 1 januari 2011, men har försenats av en granskning som EU-kommissionen har inlett. Tidigare granskningar av samma typ har tidigare tagit omkring 18 månader och Danmark får inte införa någon del av den nya lagstiftningen förrän granskningen är klar.⁸⁵ Granskningen rör bland annat om det är tillåtet att ha lägre skattesatser för onlinekasinon än för traditionella spelhus som Casino Copenhagen. Den danska regeringen försäkrar dock att EU-kommissionens granskning kommer att vara klar i juni 2011 och att den omreglerade marknaden kommer att öppna under hösten detta år.⁸⁶

Danmark är speciellt intressant för Sverige inte bara på grund av den geografiska och kulturella närheten utan även på grund av landets storlek. Spel som poker och bingo samt även oddsbörser kännetecknas av nätverkseffekter som innebär att små företag och nätverk blir mindre intressanta att spela hos. Som nämndes i avsnitt 3 om den svenska spelbranschen finns det vissa tecken på att Svenska Spels nätpoker inte längre upprätthåller en tillräckligt stor spelarbas.

Andra länder

Bland de länder där omregleringar är på gång finns även Belgien, Grekland, Nederländerna och Spanien, samt möjligen Tyskland.⁸⁷ Grekland väntas allmänt stå först på tur på grund av sina statsfinansiella problem. Greklands målsättning är att de årliga intäkterna från skatter och licenser ska uppgå till 700 miljoner euro.⁸⁸ År 2002 bötfälldes Grekland av Europeiska Unionens domstol för att landets restriktiva spelpolitik bröt mot EG-rätten.⁸⁹

I USA har federal lagstiftning hållit tillbaka onlinespel, men det senaste året har flera delstater tagit steg mot egna regleringar. Senast var New Jersey väldigt nära att stifta en lag som skulle tillåta reglerat onlinespel inom delstaten. Förslaget röstades igenom i delstatens båda kamrar den 11 januari 2011, men stoppades den 3 mars när den republikanske guvernören Chris Christie la in sitt veto. I Kalifornien finns liknande planer, men där har de olika intressegrupperna ännu inte kunnat enas kring något gemensamt lagförslag.⁹⁰ De juridiska skillnaderna mellan EU och USA har givit de europeiska onlinespelföretagen ett stort försprång. Onlinespel är en digital marknad där USA är långt ifrån världsledande.

⁸⁴ Henrik Norsk Hoffman, föredrag vid SpelAkademin, 2010-09-08.

⁸⁵ Privata Affärer, 2010-12-14, ”[Spel: EU-granskning stoppar dansk spellag i ca 18 månader](#)”.

⁸⁶ EGRmagazine.com, 2011-01-21, ”[Market open by autumn with 20% tax, predicts Danish tax minister](#)”.

⁸⁷ EGRmagazine.com, 2010-08-31, ”[Greece unveils draft egaming regulation](#)”; EGRmagazine.com, 2011-01-14, ”[2011: An industry awaits PART 1](#)”.

⁸⁸ Wall Street Journal, 2011-01-26, ”[Greece Proposes New Gambling Framework, Mixed OPAP Impact](#)”.

⁸⁹ EGRmagazine.com, 2011-02-04, ”[The Greek proposal](#)”.

⁹⁰ EGRmagazine.com, 2011-01-10, ”[Come on COPA!](#)”.

6. Problem med nuvarande svenska reglering

Att Sverige till skillnad från flera andra länder med stora spelmarknader varken har omreglerat eller initierat en omreglering av spelmarknaden riskerar att sätta käppar i hjulen för en lönsam och snabbväxande digital bransch. Svenska spelföretag har varit exceptionellt framgångsrika, men det finns inga garantier för att de kommer att kunna behålla sina positioner om Sverige börjar släpa efter utvecklingen i andra länder. Till exempel kan den kommande omregleringen i Danmark få vårt södra grannland att framstå som mer attraktivt att förlägga spelverksamhet i. Förutom sådana näringspolitiska perspektiv finns det flera problem med nuvarande spelreglering som bör beaktas vid en framtida omreglering. Nedan diskuteras bristen på evidens för regleringens måluppfyllelse, urholkningen av spelmonopolet, främjandeförbudet, och ideell verksamhet.

Bristen på evidens för regleringens måluppfyllelse

Målen för den svenska spelpolitiken är enligt regeringen:

... en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen värnas genom att efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Ambitionen är att motverka ett överdrivet spelande, som kan leda till spelberoende, och därigenom uppnå ett av målen inom folkhälsoområdet. Överskottet från spel ska gå bland annat till folkrörelserna och hästsporten och därmed komma allmänheten tillgodo.⁹¹

Vad som menas med en "sund och säker spelmarknad" är inte helt tydligt men rimligen handlar det om att skydda konsumenterna genom att förhindra bedrägerier och annan kriminalitet i spelbranschen.⁹² I punktform kan spelpolitiken då sägas syfta till att:

1. Förhindra bedrägerier och annan kriminalitet
2. Motverka spelberoende
3. Finansiera vissa folkrörelser och hästsporten.

Det är slående att dessa tre mål inte har utvärderats på ett systematiskt sätt. Till exempel får man leta förgäves i Spelutredningen (SOU 2008:124) efter utvärderingar som visar hur väl den nuvarande svenska regleringen uppfyller dessa mål jämfört med alternativa regleringsformer. Att spelbranschen ibland förknippas med bedrägerier, penningtvätt och kriminalitet verkar till att börja med inte vara något starkt argument för att förbjuda svenska företag från att sälja spel på internet. Bedrägerier (riggade spel) och penningtvätt är svårare att komma undan med på internet än i ett traditionellt kasino eftersom det går att spåra hela händelseförloppet i den elektroniska dokumentationen. Skillnaden vore ännu tydligare om svenska myndigheter skulle kunna ställa krav på onlinespelföretagen för att ytterligare underlätta sådan spårning. Konsumentskyddet har också blivit lidande av att Lotteriinspektionen inte kan göra något för att bistå en spelkonsument som vill klaga

⁹¹ Regeringskansliet, "[Mål för spelpolitiken](#)" [2011-01-30].

⁹² Se Anders Borgs och Maria Larssons debattartikel i Svenska Dagbladet, 2007-06-20, "Töm och betsel på spelbolagen".

på ett utländskt spelbolags vinstutbetalningar eller liknande.⁹³ Spelutredningen gick så långt som till att säga att den svenska spelregleringens skyddssyften inte längre kan upprätthållas.⁹⁴

Inte heller när det gäller att motverka spelberoende verkar det finnas så tydlig evidens för att den nuvarande svenska regleringen är särskilt effektiv. Även om en utredning av spelberoendefrågan ligger utanför den här rapporten är det notabelt att prevalensnivåer för spelberoende är relativt stabila mellan länder och över tiden. Till exempel uppgår prevalensen för patologiskt spelande till 0,3 procent både i Sverige och i Storbritannien.⁹⁵ Spelberoende verkar inte ha ökat märkbart under de senaste tio åren samtidigt som det har blivit möjligt att spela obegränsat på internet. Spelutredningen (SOU 2008:124) tacklade spelberoendet främst genom att dela in spel i en mer och en mindre farlig grupp. Men utredningen analyserade inte hur olika regleringsformer kan förväntas påverka beroende av olika spel. Kopplingen mellan Spelutredningens förslag och indelningen av spel i mer och mindre farliga kunde ha varit tydligare.

Det sista målet, att finansiera vissa folkrörelser och hästsporten, är det mest problematiska av de tre. En monopollagstiftning har många nackdelar. Frånvaron av konkurrens innebär att monopolföretag inte disciplineras till samma kostnadsmedvetenhet som företag på konkurrensutsatta marknader. Typiskt för monopolmarknader är också att produktutvecklingen stagnerar jämfört med konkurrensutsatta marknader. Monopolföretagens låga vinstutbetalningar till spelarna reducerar deras sammanlagda konsumentnytta. Dessutom skulle skatteintäkterna på en omreglerad och konkurrensutsatt marknad räcka till för att över statens budget finansiera travsporten och de folkrörelser som idag har lotteriinkomster.⁹⁶ För travsporten gäller speciella förutsättningar och därför fick den också en lite längre behandling i avsnitt 4, men nackdelarna med ett monopol är de samma för travet som för andra branscher. När det gäller stöd till annan idrott och ideella ändamål framstår monopolmodellens problem klart och tydligt. När finansieringen beror på spelandet istället för på verksamheternas behov är risken stor att den blir för låg, för ojämn och för svår att prognostisera. En argumentation som för övrigt är som tagen ur regeringens nya inriktning på idrottspolitikerna med stabil finansiering oberoende av Svenska Spels försäljning.⁹⁷

Den viktiga läxan består inte av de kortfattade argument mot nuvarande reglering som beskrivs ovan. Det som föranleder bakläxa är istället att en systematisk och evidensbaserad utvärdering av spelpolitikens mål i allt väsentligt saknas. Det finns tyvärr en tendens att den rent juridiska frågan om den nuvarande regleringens förenlighet med EG-rätten tränger ut den mer relevanta frågan hur målsättningarna på spelområdet bäst kan uppfyllas.

Till sist är det slående att det statsfinansiella målet med spelpolitiken inte nämns överhuvudtaget. Länder som har omreglerat spelmarknaden, till exempel Italien, har varit tydliga med att skatteintäkterna har stor betydelse. När Svenska Spel bildades 1996 framhöll även den svenska regeringen att spelpolitiken ska generera intäkter till statskassan:

En ökad omsättning på spelmarknaden som inte leder till ökade vinster för staten, föreningslivet och hästsporten sammantaget bör inte eftersträvas. Inte

⁹³ Se även The Economist, 2010-07-08, "[A special report on gambling: Sure thing](#)".

⁹⁴ SOU 2008:136, s. 23.

⁹⁵ Griffiths (2009).

⁹⁶ Hortlund, Jonsson och Bergström (2008).

⁹⁷ Regeringens proposition 2008/09:126, Statens stöd till idrotten.

minst mot bakgrund av det statsfinansiella läge Sverige befinner sig i skall statens inkomster från spelmarknaden även i framtiden kunna utvecklas minst i takt med inflationen.⁹⁸

Även när svenska kasinon introducerades var regeringen tydlig med de statsfinansiella målen:

Regeringens ambition är att aktivt verka för att marknaden långsiktigt utvecklas positivt och sunt för att möjliggöra höga inkomster till staten och föreningslivet samt möjliggöra en bred trav- och galoppsport av god kvalitet.⁹⁹

Sedan dess har spelpolitiken inte förändrats mer än marginellt. Men statens spelinkomster har fasats ut från den officiella politiska målbeskrivningen. Däremot är Svenska Spel av någon anledning det enda av 57 statliga bolag som förvaltas av Finansdepartementet.

Urholkningen av spelmonopolet

För varje år som går blir den svenska spelregleringens monopolmodell allt mer utmanad av konkurrensen från spelföretag på internet. Även om Svenska Spel kan växa så länge som den totala spelmarknaden växer kommer företaget att förlora marknadsandelar i takt med att en stigande andel av spelen läggs online och en sjunkande andel hos butiksombuden. Den enkla förklaringen är att Svenska Spel i frånvaro av konkurrens har i det närmaste 100 procents marknadsandel på spel via ombud. På internet är konkurrenssituationen en helt annan.

Svenska Spel var trots en minskande omsättning marknadsledande i Sverige med 51 procent av den totala spelmarknaden 2009. År 2010 minskade Svenska Spels omsättning igen – nu med 5 procent – och enligt representanter för Svenska spel kan det vara en trend vi ser.¹⁰⁰ Svenska Spel uppskattade 2009 den egna marknadsandelen på internet till 29 procent, en minskning med 2 procentenheter sedan 2008.¹⁰¹ De utlandsbaserade spelbolagen bedöms redan ha tagit över halva den svenska marknaden för sports betting.¹⁰²

Svenska Spel kommer förmodligen att fortsätta förlora marknadsandelar med tiden, speciellt om företaget inte följer med i produktutvecklingen och marknadsför sig lika aggressivt som tidigare. Exempel på relevanta skillnader gentemot de privata spelbolagen är att Svenska Spel inte har tillstånd för:

- spelbörs, där företaget förmedlar spel mellan olika kunder istället för att agera traditionell bookmaker (finns bland annat hos Betfair),
- ”exotiska” spelobjekt utanför de traditionella sportspelen (politik, nobelpristagare, dokusåpor etc),¹⁰³

⁹⁸ Regeringens proposition 1995/96:169, Sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tiptjänst, m.m..

⁹⁹ Regeringens proposition 1998/99:80, Kasinospel i Sverige mm, s. 21.

¹⁰⁰ Sveriges Radio, Ekot, 2011-01-17, ”[Kurvan dalar för Svenska Spel](#)”.

¹⁰¹ Svenska Spels årsredovisning 2009, s. 15.

¹⁰² Lotteriinspektionen (2010b, s. 8).

¹⁰³ Svenska Spel har sedan några år erbjudit enstaka spel på annat än sport, som Melodifestivalen, Eurovision Song Contest och Let's Dance. I nuläget har Svenska Spel tillstånd som gäller för sådana specifikt angivna

- bonusar till spelarna,
- kombinationer av online- och traditionellt kasinospel, till exempel så kallade satellitturneringar på internet där det går att kvalificera sig till stora livepokerturneringar på kasinon.

Svenska Spel uppger själva att även om man i ett kort perspektiv kan behålla sin position som marknadsledare så är det i ett längre perspektiv nödvändigt med ”en spelreglering som omfattar samtliga aktörer på den svenska marknaden och som skapar ordning och reda på den svenska spelmarknaden”.¹⁰⁴

Även Lotteriinspektionen anser att urholkningen av spelmonopolet har gått så långt att en omreglering nu måste komma till stånd:

Förväntningarna på en förändring av lagstiftningen har, inte minst mot bakgrund av den stora förekomsten av illegalt spel på marknaden och de förändringar som internationaliseringen av marknaden inneburit, ökat över tiden och det råder, enligt inspektionens uppfattning, nu närmast total uppslutning bland marknadens aktörer rörande behovet av förändringar. Oavsett vilka politiska vägval som kan och måste göras beträffande regleringens grunder är det synnerligen angeläget att en reform nu kommer till stånd.¹⁰⁵

Till skillnad från i alkoholpolitiken är förutsättningarna för att upprätthålla den så kallade totalkonsumtionsmodellen kraftigt begränsade i spelpolitiken, på grund av möjligheten att spela på internet. Svenska Spel står inför det svåra valet att antingen tappa marknadsandelar eller att agera på samma sätt som de utländska konkurrenterna. Vilken väg Svenska Spel än väljer blir bolagets lagliga monopol allt svårare att motivera. I praktiken har monopolet redan fallit och läckaget av statliga intäkter riskerar att tillta om företag som betalar skatt i andra länder fortsätter att ta marknadsandelar.

Främjandeförbudet

En uppmärksammas konflikt på den svenska spelmarknaden har gällt det så kallade främjandeförbudet. Enligt lotterilagen (38 och 54 §§) är det förbjudet att marknadsföra ”lotterier” (inklusive sports betting, poker etc) som saknar tillstånd i Sverige. Förbudet har fängelse i straffskalan och svenska chefredaktörer har dömts till böter för att ha publicerat odds och annonser från bolag med speltillstånd i annat EU-land.

spelobjekt. Svenska Spel har dock lämnat in en ansökan om att få anordna nya spel (med högre vinstutdelningar). Denna ansökan har hemligstämplats på Finansdepartementet (Fi2010/3712). Lotteriinspektionen poängterar i sitt utlåtande i ärendet att Svenska Spels ansökan är otydlig i det att bolaget söker tillstånd att anordna spel på ”nöjesföreteelser” och ”andra händelser”. Lotteriinspektionen anser att tillåtligheten bör avgränsas. Det är förstås ändå möjligt att Svenska Spel i framtiden kommer att expandera sitt utbud genom att lägga till speltjänster som bolagets konkurrenter redan erbjuder. Frågan är dock om man kommer att göra det på ett sätt som är tillräckligt attraktivt för spelkonsumenterna.

¹⁰⁴ Svenska Spels årsredovisning 2009, s. 16.

¹⁰⁵ Lotteriinspektionen (2009, s. 1).

Lotteriinspektionen förelade år 2005 vid vite om 150 000 kronor flera mediebolag, bland annat Expressen och Aftonbladet, att upphöra med åtgärder som Lotteriinspektionen ansåg utgöra främjande av i utlandet anordnade lotterier. Under hösten 2007 genomförde Lotteriinspektionen en omfattande granskning av spelreklam i svenska medier och anmälde de medier som publicerat misstänkt olaglig spelreklam till åklagare.¹⁰⁶ Lotteriinspektionen har även gjort den stränga tolkningen av lagen att det är förbjudet för idrottsklubbar att på något sätt exponera ett spelbolags logotyp, till exempel på tröjreklam eller i matchprogram, eller att låta speakern vid ett idrottsevenemang hänvisa till spelbolagens odds.¹⁰⁷

Efter en lång juridisk strid mellan å ena sidan Lotteriinspektionen och å andra sidan Aftonbladet och Expressen meddelade Regeringsrätten den 30 november 2010, som högsta instans, att oddsjämförelser ska anses utgöra redaktionellt material och därmed skyddas av Tryckfrihetsförordningen.¹⁰⁸ Regeringsrätten underkände också Lotteriinspektionens vitesföreläggande mot Expressen för publicering av annonser från företag med speltillstånd i annat EU-land. Lotteriinspektionen hade inte rätt att belägga dessa annonser med vite om 150 000 kronor per annons. Ett generellt annonsförbud är inte förenligt med Tryckfrihetsförordningen utan spelannonser måste prövas var och en för sig. När det gäller annonserna i Aftonbladet skickade Regeringsrätten dock målet tillbaka för prövning i kammarrätten. Det målet väntas komma upp under våren 2011. Även om det är för tidigt att säga hur rättspraxis kommer att utvecklas står det klart att Regeringsrättens avgörande kommer att få stora konsekvenser för spelbolagen, tidningarna och annonsmarknaden.

De juridiska turerna har alltså främst kretsat kring tryckfrihetsförordningen, men även kring diskriminering av spelbolag med tillstånd från annat EU-land. Utöver detta finns det minst tre inkonsekvenser i den svenska regleringen av spelmarknadsföringen, som en framtida lagstiftning bör försöka komma till rätta med.

För det första har främjandeförbudet i praktiken hela tiden haft den stora luckan att det enbart gäller för medier som har sina sändnings- och utgivningstillstånd i Sverige. Därmed har till exempel TV 3 och Kanal 5 kunnat sända spelreklam riktad till sina tittare i Sverige. Detta har snedvridit tv-marknaden och inneburit att stora annonsintäkter har hamnat i Storbritannien istället för i Sverige.

För det andra framstår det som inkonsekvent att svensk media kan publicera alkoholannonser samtidigt som det fortfarande råder osäkerhet om vilka spelannonser som är tillåtna. Medan Lotteriinspektionen har stridit för att upprätthålla sin strikta tolkning av främjandeförbudet har man på myndighetens hemsida kunnat läsa att "Vinstchansens koppling till hjärnans belöningssystem kan bidra till ett beroende av samma typ som alkoholism".¹⁰⁹ Om så är fallet framstår det som rimligt att reglerna för spelreklam inte är hårdare än reglerna för alkoholreklam. Frågan om ansvar för spelmissbruk, till exempel genom varningstexter, har helt kommit bort i striden om det överhuvudtaget ska vara tillåtet att göra reklam för spel eller ej. Svenska Spel satsade år 2009 290 miljoner kronor på reklam för att öka spelandet och 45 miljoner kronor på reklam för ansvarsfullt

¹⁰⁶ Lotteriinspektionen (2008, s. 16).

¹⁰⁷ Lotteriinspektionen, 2010-10-26, "[Det svenska främjandeförbudet](#)" [2011-01-28].

¹⁰⁸ Regeringsrätten bytte namn till Högsta förvaltningsdomstolen den 1 januari 2011.

¹⁰⁹ Lotteriinspektionen, "[Motiv för att spela](#)" [2011-01-24].

spelande (under parollen "Spela lagom").¹¹⁰ Däremot måste annonser för alkohol och tobak – till skillnad från spelannonser – innehålla varningstexter som berättar om riskerna med konsumtionen.

För det tredje uppstår en snedvridning när vissa tidningar med stöd av Tryckfrihetsförordningen tar in spelannonser medan andra typer av främjande är förbjudna trots att de inte är lika effektiva och aggressiva som annonser kan vara. Ett tydligt exempel är Betssons spelbutik i Stockholm som enligt en dom i kammarrätten (Regeringsrätten valde att inte pröva fallet) vid vite om 2,5 miljoner kronor måste upphöra med att göra reklam för Betsson. Spelbutiken har öppnat igen – för tredje gången – men nu utan Betssons logotyper och kännetecken.

Ideell verksamhet

Till grunderna för nuvarande spellagstiftning hör att tillstånd endast kan ges till statliga och statskontrollerade bolag samt ideella organisationer med allmännyttiga ändamål. Nationalekonomisk forskning har emellertid uppmärksammat att skillnaden mellan kommersiella vinstdrivande och ideella icke-vinstdrivande organisationer ofta är mindre än vad denna klassificering antyder. De personer som kontrollerar en ideell organisation kan ta ut överskott i form av höga löner eller genom att låta organisationen betala för privat konsumtion som går att kamouflera som kostnader. Oavsett om detta sker eller ej visar en uppmärksam amerikansk undersökning att privata vinstdrivande och privata ideella sjukhus i Kalifornien liknar varandra genom att båda sjukhustyperna tydligt reagerade på en ersättningsökning som gav starkare incitament att behandla låginkomsttagare, medan de offentliga sjukhusens beteende däremot inte ändrades.¹¹¹ Även många andra amerikanska studier visar att privata ideella sjukhus beter sig mer som privata vinstdrivande sjukhus när konkurrensen mellan dessa sjukhustyper intensifieras.¹¹² Privata ideella organisationer beter sig i många fall inte så annorlunda från privata vinstdrivande företag. Den stora beteendeskilnaden finns mellan den privata och den offentliga sektorn.

Åtminstone två spelarrangörer bör nämnas i den här diskussionen: ATG och Svenska PostkodLotteriet. Båda drivs som aktiebolag med tydligt kommersiella inslag.

Till att börja med finns en spänning mellan ATG:s legala monopol och spellagstiftningens huvudprincip att endast bevilja tillstånd till ideella föreningar så att behållningen tillfaller ideella ändamål. Det som talar för ATG:s monopol är att hela överskottet delas ut till hästsporten, att hästsporten betraktas som en folkrörelse, och att pengarna bidrar till det politiska målet "att möjliggöra en bred trav- och galoppsport av god kvalitet".¹¹³

Men det går att diskutera om hästsporten är en folkrörelse och om verksamheten är ideell. Det finns ingen entydig definition av vad en folkrörelse är, varken i juridiken eller i samhällsvetenskapen. Däremot står det klart att hästsporten tydligt skiljer sig från många "klassiska folkrörelser" som till exempel arbetar- eller nykterhetsrörelsen. Det är sant att Sveriges travbanor ägs av sällskap i form av ideella föreningar, men att hästägarna bedriver ideell verksamhet är det ingen som skulle påstå.

¹¹⁰ Svenska Spels årsredovisning 2009, s. 90.

¹¹¹ Duggan (2000).

¹¹² Se Lindqvist (2010) för beskrivningar och referenser.

¹¹³ SOU 2008:124, s. 230, 231.

En enkätundersökning från 2007 visar att 95 procent av dem som slutar som hästägare anger ett för dåligt ekonomiskt utbyte som skäl. Av enkäten framgår även en tydlig skillnad mellan ägare till hästar i professionell så kallad A-träning och ägare till hästar i amatörklassad så kallad B-träning.¹¹⁴ Ägare till A-tränade hästar är i genomsnitt yngre och främst motiverade av tävlingsmomentet, spel och spänning, medan ägarna till B-tränade hästar i genomsnitt är äldre och i större utsträckning lyfter fram motiv som närheten till hästar, träning/skötsel och familjetraditioner.¹¹⁵ Till bilden hör att de A-tränade hästarna blir allt fler och de B-tränade hästarna allt färre.¹¹⁶ Behandlingen av svensk travsport i avsnitt 4 innehöll även andra indikationer på att travsporten håller på att professionaliseras och kommersialiseras. De mindre banorna och stallen får allt svårare att hävda sig.

Svenska PostkodLotteriet ligger ännu tydligare i en gråzon mellan det kommersiella och det ideella; från lotteriets sida är man tydliga med att lotteriet har både en kommersiell och en ideell sida. Novamedia Svenska PostkodLotteriet AB står för den kommersiella sidan och Svenska PostkodFöreningen står för den ideella (och kan därmed få tillstånd att bedriva lotteriet). Novamedia Svenska PostkodLotteriet AB ingår i den privatägda Novamediakoncernen med säte i Holland. PostkodLotteriet benämner sin affärsmodell "marknadsdriven välgörenhet", ett begrepp som bygger på ett samspel mellan kommersiella och ideella krafter. Under 2009 delade lotteriet ut 468 miljoner kronor till välgörenhet. Samtidigt har företagets vd tydligt kommunicerat lotteriets kommersiella natur med uttalanden som "Vi är inte en välgörenhetsorganisation".¹¹⁷

Det finns flera exempel som visar att de kommersiella inslagen i lotteriet är betydande. Viktigast är att 4,08 procent av lotteriets omsättning betalas som licensavgift till moderbolaget i Nederländerna. År 2009 blev det 49 miljoner kronor till moderbolaget och dess ägare.¹¹⁸ En granskning av Charity Rating visar att 20 procent av PostkodLotteriets överskott gick till moderbolaget i form licens- och managementavgifter under perioden 2005–2007. Charity Rating anser inte att Svenska PostkodLotteriet lever upp till sin affärsidé "att samla in så mycket pengar som möjligt till välgörenhet". Denna kritik beror på att vinstutdelningen är 24 procent lägre än genomsnittet, utdelningen till förmånstagare 21 procent lägre än genomsnittet och lotteriets driftskostnader 83 procent högre än genomsnittet för jämförbar lotteri- och spelverksamhet i Sverige. Charity Rating framför även kritik mot Novamediakoncernens invecklade struktur som gör det svårt att följa faktureringen av licens- och managementkostnader mellan de olika företagen.¹¹⁹

Bakom Svenska PostkodLotteriets höga kostnader döljer sig bland annat en relativt hög lön till företagets vd. Både 2008 och 2009 uppgick vd-lönen inklusive bonus till 5,7 miljoner kronor.¹²⁰ Som jämförelse uppgick lön och ersättning till Svenska Spels vd till 2,3 miljoner kronor 2009.

¹¹⁴ Tränare med B-licens har som regel sin huvudsakliga sysselsättning i ett annat yrke, till exempel i eget jordbruk, och tränar ett fåtal hästar som bisyssla.

¹¹⁵ Gradient (2007, s. 7).

¹¹⁶ STC och ATG (2006, s. 19).

¹¹⁷ Dagens Nyheter, 2009-09-15, "[Rekord – men bara en del blir gåvor](#)".

¹¹⁸ Novamedia Svenska PostkodLotteriets årsredovisning 2009, s. 6.

¹¹⁹ Charity Rating (2009).

¹²⁰ Dagens Industri, 2011-01-03, "[Postkodlotteriets vd får topplön - igen](#)".

PostkodLotteriets reklam är vidare relativt aggressiv om man jämför med reklam från andra aktörer på den svenska reglerade marknaden. Lotteriets adresserade reklamutskick spelar tydligt på att människor i efterhand kommer att känna till om deras postnummer vinner:

Tänk om din postkod 753 25 MC dras under de 14 dagarna i mars som vi lottar ut alla de här miljonerna – och du har ingen lott ...

Postkodlotteriet har även fällts i Marknadsdomstolen för att överdriva lotteriets vinstchanser på ett vilseledande sätt och för att inte tydligt markera att tidningen PostkodNyhetererna är en ren annonstidning utan redaktionellt material.¹²¹ Enligt villkoren för PostkodLotteriets tillstånd ska marknadsföring av lotteriet vara socialt ansvarstagande och får inte vara aggressiv eller påträngande. Ett annat villkor i lotteriets tillstånd är att Postkodstiftelsen på anmodan ska redovisa vilka andra intäkter utöver medel från PostkodLotteriet som inkommit till stiftelsen. Enligt villkoren ska dessa intäkter utgöra en inte obetydande del av de sammanlagda intäkterna.¹²²

Som avslutning bör det understrykas att diskussionen om ATG:s och Svenska PostkodLotteriets verksamheter inte bör ses som någon specifik kritik mot dessa företag eller deras anställda. Detta har inte varit syftet med framställningen och en sådan diskussion skulle behöva betydligt mer utrymme, bland annat för jämförelser med andra ideella och kommersiella aktörer. Vad diskussionen däremot illustrerar är hur svårt det är att dra gränsen mellan kommersiell och ideell verksamhet.

7. Beskattning

Hur bör speltjänster beskattas? Flera olika modeller och beskattningsnivåer har prövats och olika länder skiljer sig relativt mycket från varandra. En tydlig slutsats är emellertid att en bruttovinstskatt på spelöverskottet efter utbetalade vinster är att föredra framför en omsättningsskatt på spelarnas insatser, både i termer av konsumentnytta och av skatteintäkter.

Till att börja med finns uppenbarligen risken att en omsättningsskatt sätts så högt att de inhemska företagen inte kan uppnå lönsamhet i konkurrensen med utländska speloperatörer. Frankrike har infört en omsättningsskatt på 15 procent för hästkapplöpningar, 8 procent för sports betting och 2 procent av potten i poker. Som redan beskrivits har bland andra Ladbrokes, Sportingbet och Paddy Power därför valt att ställa sig utanför den reglerade franska marknaden. Unibets aktiekurs föll 25 procent på nyheten att företaget kommer att bedriva sin verksamhet i Frankrike inom det nya licenssystemet.¹²³

Nivån på en skatt kan förstås justeras; värre är att en omsättningsskatt slår helt olika mot olika sorters spel. Eftersom pengar vid till exempel live betting kan omsättas väldigt snabbt skulle en omsättningsskatt kunna innebära att en insatt hundralapp nästan helt och hållet försvinner i skatt inom ett dygns spelande. Följden blir förstås att varken spelarna eller spelföretagen kommer att

¹²¹ Marknadsdomstolens dom 2009:15, Dnr B 1/08, 2009-06-18, "[marknadsföring av lotter](#)".

¹²² Lotteriinspektionen, Dnr 10LI 6447, 2010-10-29, "Villkor avseende PostkodLotteriet 2011".

¹²³ EGRmagazine.com, 2010-10-25, "[France: Ladbrokes out, Unibet in](#)".

finna live betting lockande – och att statens skatteintäkter då uteblir helt och hållet. Att med en omsättningsskatt beskatta hela inköpet i en pokerturnering är även det ett säkert sätt att suga lönsamhet ur de flesta turneringar. Istället kommer lågfrekventa spel med många deltagare och låga utbetalningsandelar att bli mer attraktiva. Stryktipset skulle vara ett sådant exempel, eller möjligen veckovisa pokerturneringar med tusentals deltagare.

Att beskatta en spelform så hårt så att den försvinner från marknaden vore ett exempel på misslyckad beskattning. Staten går miste om skatteintäkterna. Spelföretagen går miste om spelöverskottet. Konsumenterna går miste om en uppskattad spelform.

En bruttovinstskatt på spelöverskottet efter utbetalda vinster är mer neutral mellan olika spelformer. Detta innebär att bruttovinstskatten också har fördelen att den stimulerar produktutvecklingen av nya spel utifrån vad spelkonsumenterna efterfrågar istället för utifrån vad som passar ihop med en omsättningsskatt.

I Sverige snedvrids konkurrensen till nackdel för spel på trav eftersom ATG betalar en omsättningsskatt. Italien introducerade först en omsättningsskatt på sin omreglerade marknad för onlinespel men bytte snabbt till en bruttovinstskatt.¹²⁴ Även Spanien tycks nu svänga från ett ursprungligt förslag på en omsättningsskatt till en bruttovinstskatt.¹²⁵ Storbritannien har en bruttovinstskatt på 15 procent på sports betting.

I Nederländerna planerar regeringen att konkurrensutsätta det statliga monopolet De Lotto och omreglera marknaden för onlinespel. För närvarande pågår utredningar om beskattningsmodeller och förslag på ny lagtext är under utarbetande. Spelskatten ligger just nu på 29 procent av konsumenternas vinster på betting och lotterier och 29 procent av företagets bruttovinster på andra spel (*gaming*). Beräkningar gjorda av analysföretaget H2 Gambling Capital förutspår att den nederländska statens skatteintäkter skulle öka med uppskattningsvis 33–36 miljoner euro per år om marknaden skulle öppnas för konkurrens med oförändrade skattesatser. En tioprocentig omsättningsskatt skulle öka skatteintäkterna med mindre än så (uppskattningsvis med 22–26 miljoner euro). En bruttovinstskatt på 20 procent skulle däremot, enligt samma beräkningar, öka skatteintäkterna med 44–53 miljoner euro per år. Men även en bruttovinstskatt på 5 procent på en konkurrensutsatt marknad skulle sannolikt generera ökade skatteintäkter jämfört med dagens monopolsituation.¹²⁶

8. Avslutande diskussion

Sverige har en stor onlinespelmarknad både på konsumtions- och produktionssidan. Svenska konsumenter lägger en större andel av sitt spelande online än konsumenterna i något annat EU-land. Den privata spelbranschen är lönsam och snabbväxande. Svenska spelföretag har varit exceptionellt framgångsrika; de har lett produktutvecklingen framåt och hävdar sig väl i den globala

¹²⁴ Claudia Ricchetti, föredrag vid SpelAkademin, 2010-09-08.

¹²⁵ EGRmagazine.com, 2011-02-18, "[Spain in tax u-turn](#)".

¹²⁶ H2 Gambling Capital (2011).

konkurrensen. Företag som Betsson, Boss Media, Expekt, Net Entertainment, Ogame och Unibet har – tillsammans med dataspelsföretag som DICE – skapat ett svenskt spelunder.

Men samtidigt som internet har förändrat spelbranschens förutsättningar från grunden har vi kvar en lagstiftning från den tid då Stryktipset och V65 dominerade landets spelutbud. Med vår stora och framgångsrika spelbransch är Sverige ett av de länder som har mest att förlora på en lagstiftning som skadar spelföretagens internationella konkurrenskraft. Om vi räknar samman de kommersiella, statliga och ideella aktörerna har spelbranschen 4 500 anställda, varav 1 900 i kommersiella företag och 3 400 i Sverige. De svenska spelföretagen växer fortfarande snabbt och skapar jobb för högkvalificerad arbetskraft inom ekonomi, IT- och kommunikationsteknik. Få branscher torde ligga mer i linje med regeringens digitala agenda och målsättningen att Sverige ska vara världens mest konkurrenskraftiga digitala ekonomi.

Att den svenska spelmarknaden behöver omregleras råder det i det närmaste total uppslutning kring bland marknads aktörer. Ett ytterligare skäl för detta är att konsumentskyddet blir allt mer lidande när Lotteriinspektionen inte kan göra något för spelare som vill klaga på vinstutbetalningar från utländska spelbolag eller liknande. Närliggande länder som Storbritannien, Italien och Frankrike har redan anpassat sin lagstiftning till onlinemarknadens villkor. Danmark står på tur att följa efter med ett licenssystem.

Främjandeförbudet har utgjort en central del av den svenska spelregleringen. Nu när domstolarna har börjat rucka på förbudet framstår det dock allt mer som missriktat. Eftersom förbudet enbart gäller för medier som har sina sändnings- och utgivningstillstånd i Sverige kan svenska tv-tittare dagligen se spelreklam samtidigt som annonsintäkterna hamnar i Storbritannien. Främjandeförbudet framstår även som obalanserat vid jämförelser mellan spel- och alkoholreklam samt mellan annonsering och annan marknadsföring.

Efter ett decennium av fruktlösa statliga utredningar är det nu dags att den svenska regeringen agerar. Både EU och internet är här för att stanna. Spelberoende och konsumentskydd kommer självfallet att vara två centrala frågor när en omreglering ska utformas. Men en framsynt spelpolitik bör även ha en offensiv inriktning med siktet inställt på att stärka de svenska spelföretagens konkurrenskraft på den internationella onlinespelmarknaden.

Referenser

- A-lotterierna (2009). A-lotteriernas remissyttrande över betänkandet (SOU 2008:124) En framtida spelreglering.
- Astudillo, L. (2008). Investera i dataspelsindustrin. Socialdemokraterna.
- ATG och STC (2006). Framtidens travsport. Rapport till styrelserna för ATG och STC.
- Charity Rating (2009). [Analys av Svenska Postkodlotteriet](#).
- Dataspelsbranschen (2009). [Spelutvecklarindex 2009](#). Dataspelsbranschens rapporter.
- Duggan, M. (2000). Hospital ownership and public medical spending. *Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), 1343–1373.
- Europeiska kommissionen (2010). Europe's Digital Competitiveness Report 2010. Commission staff working document, Volume 1, SEC(2010) 627.
- Finansutskottets betänkande 2010/11:FiU6. Redovisning av AP-fondernas verksamhet 2009.
- Gradient (2007). Hästägande 2007: En undersökning kring de svenska travhästägarna, deras drivkrafter, villkor och framtidsplaner. Rapport framtagen för STC.
- Griffiths, M. (2009). Problem gambling in Europe: An overview. Rapport, Apex Communications.
- H2 Gambling Capital (2011). An independent assessment of various taxation/licensing models for regulating interactive gambling in the Netherlands.
- Hortlund, P., T. Jonsson och F. Bergström (2008). Varför spelmonopol? En analys av den svenska spelmarknaden. Handels Utredningsinstitut.
- KTH (2010). [Teknik och tillväxt](#). Bilaga från Kungliga Tekniska Högskolan.
- Konkurrensverket (2009). En framtida spelreglering (SOU 2008:124). Yttrande Dnr 700/2008.
- KPMG International (2010). Online Gaming: A Gamble or a Sure Bet?
- Lindqvist, E. (2010). Vinstbegreppet och privat drift av offentligfinansierade tjänster. Rapport för Sveriges Kommuner och Landsting.
- Lotteriinspektionen (2008). Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt år 2007. Diarienummer 762/2007.
- Lotteriinspektionen (2009). Remissyttrande avseende betänkandet En framtida spelreglering (SOU 2008:124), Fi2008/7967. Dnr 08LI3817.
- Lotteriinspektionen (2010a). Den svenska spelmarknaden 2009.
- Lotteriinspektionen (2010b). Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2009.

Post- och telestyrelsen (2009). Remissyttrande avseende "En framtida spelreglering". Dnr 08-12781.

Sandqvist, Ulf (2010). Digitala drömmar och industriell utveckling: En studie av den svenska dator- och tv-spelsindustrin 1980–2010. Doktorsavhandling. Umeå universitet. Institutionen för ekonomisk historia.

SOU 2000:50. Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen. Slutbetänkande från Lotterilagsutredningen.

SOU 2006:11. Spel i en föränderlig värld. Slutbetänkande från Lotteriutredningen.

SOU 2008:36. Svenska Spels nätpoker: En utvärdering. Betänkande från Nätpokerutredningen.

SOU 2008:107. Etiken, miljön och pensionerna. Betänkande från Kommittén om AP-fondernas etik- och miljöansvar.

SOU 2008:124. En framtida spelreglering. Betänkande från Spelutredningen.

Statskontoret (2009). Betänkandet En framtida spelreglering (SOU 2008:124). Dnr 2008/298-4.

Svenska Spel (2009). AB Svenska Spels remissvar på betänkandet "En framtida spelreglering" (SOU 2008:124).

Branschtabeller

Tabell A1. Spelbranschens kommersiella aktörer

Företag	Startår	Anställda	Anställda i Sverige	Jobbtillväxt 2007-2009	Jobbtillväxt i Sverige 2007-2009	Nettointäkter, mkr	Exportandel	Börsvärde, mkr	Handelsplats/ägarande
Unibet	1997	465	69	30%	8%	1 597	53%	4 041	Nasdaq OMX Nordic Mid Cap
bwin Games	1999	382	382	32%	32%	438	i. u.	-	Moderbolag noterat i Österrike
Betsson	2001	226	70	111%	141%	1 300	54%	4 125	Nasdaq OMX Nordic Mid Cap
Boss Media	1996	216	216	6%	6%	357	i. u.	-	Moderbolag noterat i Italien
Cherryföretagen	1963	203	203	13%	-13%	264	57%	307	Aktietorget
Net Entertainment	1996	110	101	83%	84%	300	85%	2 359	Nasdaq OMX Nordic Mid Cap
Entraction	2000	110	56	4%	6%	14	i. u.	305	Nasdaq OMX First North Premier
Redbet	2002	74	11	37%	83%	100	i. u.	27	Nasdaq OMX First North
Midasplayer	2004	67	67	60%	60%	64	100%	-	Ägs av holdingbolag på Malta
Nyx Interactive	2007	31	21	244%	133%	27	i. u.	-	Onoterat
Betting Promotion	2002	18	9	0%	0%	59	i. u.	123	Nordic Growth Market
Bonnier Gaming	2006	17	17	29%	29%	23	i. u.	-	Bonnierkoncernen
Mahjong Logic	2006	12	12	i. u.	i. u.	0	i. u.	-	Isle of Man
360 Holding	1995	3	3	-25%	-25%	11	i. u.	5	Nasdaq OMX First North
Stingbet	2007	2	2	30%	8%	6	i. u.	6	AktieTorget
Totalt		1 936	1 159	35%	27%	4 560		11 298	

Noter: bwin Games startår avser Ogame. Nettointäkter och anställda avser 2009. Unibets nettointäkter omvandlade från pund till kronor till kursen 11.5438 (dagskurs 2009-12-31). Exportandel för Unibet och Betsson avser intäktsandel från utomnordiska länder. i. u. står för ingen uppgift. Börsvärde avser 2011-01-13. Bonnier Gaming avser Bonnier Gaming AB och det helägda dotterbolaget Bonnier Lottery AB.

Tabell A2. Spelbranschens statliga och ideella aktörer

Aktör	Startår	Anställda	Jobbtillväxt 2007-2009	Nettointäkter, mkr	Exportandel	Ägare, produkter, m.m.
Svenska Spel	1997	1 748	10%	9 905	0%	Helägt av staten.
ATG	1974	236	0%	3 850	11%	Ägs till 90% av Svensk Travsport och till 10% av Svensk Galopp, men kontrolleras av staten genom styrelsen.
Folkrörelsernas lotterier				2 793		Rikslotterier, bingo, lokala lotterier, regionala lotterier.
- Svenska PostkodLotteriet	2005	70	112%	1 251	0%	Drivs av Novamedia Svenska PostkodLotteriet AB som ägs av nederländska Novamedia BV. Överskottet går till 35 utvalda organisationer.
- A-lotterierna	1956	35	21%	416*	0%	Ägs av Socialdemokraterna och SSU. Kombilotteriet, Drömresan, Motorlotteriet, Femman, Glädjelotten.
- Folkspel	1989	34	-17%	641	0%	Ägs av föreningslivet. Bingolotto.
- IOGT-NTO	1964	i.u.	i.u.	239	0%	Miljonlotteriet.
Paf	1966	413	0%	986	65%	Offentligrättslig förening på Åland.
- Jadestone	2001	58	5%	28	i. u.	Svenskt dotterbolag till Paf.
Totalt		2 536	9%	17 534		

Noter: * anger bruttointäkter (omsättning före vinstutbetalningar) för Kombilotteriet. Miljonlotteriets nettointäkter är beräknade som bruttointäkter minus en 49-procentig vinstandel (enligt tillstånd). Pafs exportandel avser internet. i.u. står för ingen uppgift. Uppgifter för övriga lotterier och bingo saknas.