Folkrörelserna, Staten och Internetcasinon

– En översikt av den svenska spel- och lotterimarknaden

Ebba Henrekson och Torbjörn Einarsson
23 juni 2016

Stockholm Center for Civil Society Studies
Handelshögskolan i Stockholm

Innehållsförteckning

Historisk sammanfattning **3**

Tillgängliga spelformer på den reglerade svenska marknaden **9**
Turspel/lotterier **9**
Vadhållning och spel på hästar **9**
Spelautomater **9**
Kasinon med internationella spelregler **10**
Restaurangkasinon **10**
Bingo **10**
EMV-spel **10**

Anordnare av spel och lotterier på den svenska marknaden **13**
Svenska spel **13**
ATG **14**
Folkrörelserna **14**
Folkspel 15
A-lotterierna 15
Miljonlotteriet 16
Svenska Postkodföreningen 16
Andra rikslotterier 16
Olika modeller för att organisera rikslotterier 16
Idrottens Bingo 18
Det lokala föreningslivet 18
Kommersiella aktörer **20**

Den svenska spel- och lotterimarknadens omfattning **21**

Den danska spel- och lotterimarknaden **25**

Sammanfattande diskussion **27**

Referenser **29**

Appendix: Undersökning av det lokala föreningslivets lotterier **33**

Historisk sammanfattning

På senare år har framväxten av Internet förändrat förutsättningarna för den svenska spel- och lotterimarknaden. Anordnandet av spel och lotterier har enligt tradition varit reserverat staten och folkrörelserna, men sedan början av 2000-talet har kommersiella bolag med servrar i utlandet börjat med spelverksamhet över Internet riktat mot svenska konsumenter. Det finns idag nio spelföretag noterade på den svenska aktiemarknaden som tillsammans har ett marknadsvärde på 11.3 miljarder kronor. (Jordahl 2011). Deras och andra kommersiella företags andel av den svenska spelmarknaden beräknas av Lotteriinspektionen vara 21 procent. På grund av strikta regler gällande återbetalningsprocenten av insatserna för egentliga lotterier kan de svenska reglerade lotterierna, som till exempel A-lotterierna och Folkspel, inte erbjuda lika höga vinster som oreglerade lotterier. Detta gör att de reglerade lotteriernas konkurrenskraft på Internetmarknaden är betydligt lägre (Ihrfors 2007). Samtidigt är kanalisering av svenska pengar till utländska lotterier inte ett nytt fenomen. Runt sekelskiftet 1800-1900 beräknades mellan 7 och 10 miljoner kronor årligen gå till utländska lotterier i främst Danmark och Tyskland. Som storleksjämförelse avsattes under samma tid 10 miljoner kronor för byggandet av en järnväg mellan Gällivare och Riksgränsen (ibid). Den statliga utredningen *Lotterier och spel* (SOU: 1979:29) från 1979 uppger att svenskar vid tiden för utredningen spelade för betydande summor pengar på utländska lotterier via postorder.

I dagsläget har särskild utredare getts i uppdrag att lämna förslag till hur en ny spelreglering skulle kunna utformas med utgångspunkt i ett licenssystem. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017. För att till fullo förstå bakgrunden till den pågående utredningen är det viktigt att placera den svenska spelmarknaden i sin historiska kontext. Nedan följer således en kort historisk översikt över utvecklingen av den svenska spelmarknaden. Översikten är till största del baserad på statliga utredningar inom ämnet samt på 1994 års Lotterilag (Lotterilagen 1994:1000). Ända sedan 1844 har den svenska spelmarknaden varit reglerad enligt en förbudslagstiftning. Det har alltså varit förbjudet att anordna lotterier och annan spelverksamhet utan tillstånd. I sin doktorsavhandling diskuterade Ihrfors (2007) hur synen på spelaren har ändrats från början av förra sekelskiftet till idag. Han menar att spelaren vid 1900-talets början sågs som en moraliskt förkastlig figur och att spelande ansågs gå emot dygder som sparsamhet, arbetsamhet och sedlighet. Det var denna syn som stod till grund för införandet av en förbudslagstiftning. Den förordning som antogs 1939 ligger till grund för den idag gällande lagstiftningen för spel- och lotteribranschen. Lotterilagen som infördes 1982 bygger till stor del på 1939 års lagstiftning, men med omfattande anpassningar till förändringar i omvärlden. Den idag gällande lagen trädde i kraft 1 januari 1995. En avsikt med den reglerade spelmarknaden är att vinsterna från spelandet ska tillfalla staten och folkrörelserna. Tillstånd för att anordna spel utfärdas därför i huvudsak till statliga bolag, till bolag med statligt inflytande och till ideella föreningar som har som huvudsakliga syfte att främja allmännyttiga ändamål. Ambitionen är också att motverka spelberoende och därigenom minska skadeverkningar som kan orsakas av överdrivet spelande. Även om spelande idag inte ses som något i grunden omoraliskt, finns det fortfarande ett utbrett moraliserande kring spel (ibid).

Det är regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna som beviljar tillstånd för spel- och lotteriverksamhet. Regeringen ger tillstånd till Svenska spel och ATG. Lotteriinspektionen ger tillstånd till värdeautomater samt till lotterier och bingo med räckvidd över fler än ett län. Länsstyrelsen ger tillstånd till lotterier och bingo som ska bedrivas i flera kommuner inom ett län och kommunerna ger tillstånd för verksamhet inom den egna kommunen (Lotterilagen 1994:1000 §39 – 40).

Det kan konstateras att staten de senaste åren har lagt mycket energi på att utreda frågor gällande svenskarnas spelande. Från 2000 till 2006 finns sex större utredningar, 150 motioner, 50 frågor och mer än 30 betänkanden som behandlar spelfrågor (Ihrfors 2007). Viktiga utredningar som har genomförts avseende spel- och lotteribranschen är bland annat *Lotterier och spel* (SOU 1979:29) och *Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden* (SOU 1992:130) som ledde fram till 1982 samt 1994 års lagstiftning. Vidare utredningar som är relevanta att nämna är *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50), *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11), *En framtida spelreglering* (SOU 2008:124) och *Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen* (SOU 2015:34).

Lotterier och spel (SOU 1979:29) hade i uppdrag att granska den då gällande lagstiftningen av lotteri- och spelbranschen. Uppdraget inkluderade att pröva vilka lotteri- och spelformer som skulle omfattas av en reglering, för vilka ändamål spel och lotterier skulle få anordnas och hur kontrollen över lotteri- och spelverksamhet skulle utformas. Utredningen belyser att den då rådande lagstiftningen var onödigt komplicerad då nya spelformer reglerats efter hand som de införts vilket lett till en svåröverskådlig spelreglering.

Utredningen fastslog även att spel på utländska lotterier samt illegal spelverksamhet förekom i betydande utsträckning vid tiden för utredningen.
Spelandet på lotterier i utlandet rörde sig främst om postaviseringar till främst Storbritannien och Västtyskland. På uppdrag av AB Tipstjänst gjordes det under våren 1977 en stickprovsundersökning beträffande svenskt deltagande i utländska lotterier. Två postkontor i Malmö och Stockholm uppskattade att antalet postaviseringar till lotterier Västtyskland från respektive kontor översteg 4000 per månad. Enligt Postverket uppgick antalet postaviseringar adresserade till Storbritannien som sannolikt avsett deltagande i lotteriverksamhet till knappt 100 000 årligen. Angående omfattningen av illegal spelverksamhet runt om i Sverige fastslog utredningen förekomsten av ett hundratal olagliga spelklubbar och flera tusen olagliga enarmade banditer. Under 70 – talet tycktes också förekomsten av illegal vadslagning i samband med hästsport öka kraftigt.

Utredningen från 1979 lade mycket tid och kraft på att utreda lotterier och bingospels ekonomiska betydelse för ideella organisationer. Detta gjordes via en enkät till 39 riksorganisationer samt närmare intervjustudier av ett antal mindre föreningar. Bland de mindre föreningar som intervjuades fanns bland andra Edsbro Idrottsförening, Idrottsföreningen Brommapojkarna samt Stockholms

läns Astma-Allergiförening. De flesta av de intervjuade föreningarna hade betydande inkomster från lotterier och bingospel.

Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden (SOU 1992:130) hade i uppdrag att undersöka huruvida folkrörelserna i ännu högre grad skulle kunna finansiera sin verksamhet genom lotterier och bingo. Inom uppdraget ingick att undersöka om en förenkling av lagen vore möjlig och att komma med förslag på lämpliga lagändringar som skulle göra lagstiftningen enklare att förstå, överblicka och tillämpa. Undersökningen fastslog att folkrörelsernas del av intäkterna från spel- och lotterimarknaden minskade mellan åren 1971 – 1990 till förmån för staten. Åtgärder som utredningen föreslog innefattade bland annat att ge tillåtelse till folkrörelserna att använda sig av nya spelformer, att lagarna förenklades, att bingoskatten slopades och att samarbeten mellan statliga spelföretag och folkrörelserna underlättades. Det övergripande målet med dessa åtgärder var att minska folkrörelsernas bidragsberoende.

Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50), även kallad Lotterilagsutredningen, hade i uppdrag att undersöka huruvida lotterilagen bör anpassas till EG-rätten, ifall det fanns ett behov av och möjligheter till att förhindra spel via elektromagnetiska vågor anordnat från utlandet och huruvida lotterilagen bör anpassas till ny teknik. Utredningen kom fram till att det inte fanns anledning till förändringar av lotterilagen på grund av EG-rätten. Vidare kom utredningen fram till att även om det fanns möjlighet till att införa förbud mot spelbolag att anordna lotteri över Internet som riktar sig mot Sverige så framstod behoven av sådana förbud inte som tillräckligt starka vid tiden för utredningen. Utredningen ger inget förslag på hur ett eventuellt förbud hade kunnat utformas.

Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11), som även går under namnet Lotteriutredningen, hade i uppdrag att komma med förslag för hur en ny reglering skulle kunna utformas givet de nya förutsättningarna på den svenska spelmarknaden som framväxten av Internet medfört. Vidare hade också utredningen i uppgift att undersöka hur denna nya reglering skulle kunna göras i förenlighet med EG-rätten. Det påpekas dock att utredningen på grund av tidsbrist inte kunde genomföra en fullständig översikt av lotterilagstiftningen. I utredningens uppdrag ingick också att ta hänsyn till aspekter kopplade till spelberoende och folkhälsan. Utgångspunkten för en ny reglering av spelmarknaden var en form av licenssystem. Något förslag till hur licenssystemet bör utformas gjordes dock inte på detaljerad nivå på grund av tidsbristen. Utredningen fastslog att svensk lotterilagstiftning bör möjliggöra att överskottet från spel och lotterier så långt som möjligt kan styras till allmännyttiga ändamål, men att strävan inte får sträckas så långt att lagstiftningen kan komma i konflikt med EG-rätten.

En framtida spelreglering (SOU 2008:124), eller Spelutredningen, hade i uppdrag att föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. I uppdraget ingick att föreslå en uppstramning av svensk spelreglering, att kartlägga vilka spel som kan anses vara mest beroendeframkallande och att bedöma ifall en uppstramning av

nuvarande spelreglering är förenlig med EG-rätten. Utredningen gjorde bedömningen att den nuvarande svenska spelregleringen som bygger på ensamrätter är förenlig med EG-rätten och därför kan tjäna som en förebild för en framtida spelreglering. De spel som bedömdes som mest beroende-framkallande var värdeautomatspel, kasinospel och interaktiva Internetspel. Spelutredningen fastställde därför att dessa spelformer även i framtiden bör vara förbehållna Svenska Spel. Utredningen föreslog två alternativa vägar att gå när det gäller framtiden för den svenska spelregleringen. Den första var en uppstramning av den redan existerande svenska spelregleringen. Alternativ två var en delvis ny modell med tillståndsgivning för nya aktörer att tillhandahålla vadhållning över Internet, dock inte på hästar. Utredningen fastslog att det inte skulle fylla någon funktion att införa ett nationellt licenssystem eftersom att utländska aktörer inte skulle ha incitament att söka licens. Spelutredningen gjorde även bedömningen att interaktiva spelautomater och Internetspel, så som Internet-poker och Internet-bingo, tillhör de mest problematiska spelen. Denna bedömning är baserad på en översikt av prevalensstudier som mäter omfattningen spelproblem i samhället, studier som tittar på vilka spel som hjälpsökande uppger vara mest problematiska och forskning om risker i spel. Eftersom utredningens direktiv fastslog att de mest problematiska spelen ska vara förbehållna de mest kontrollerade formerna uteslöt Spelutredningen att kommersiella bolag skulle kunna bedriva denna typ av spel genom ett licens-system. Spelutredningen fastställde att främjandeförbudet istället måste effektiviseras. Andra skärpningar som bedömdes kunna bli aktuella var blockeringar av IP-adresser och domännamn samt blockering av betalnings-förmedlingar av insatser.

Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34), även kallad Främjandeförbudsutredningen, hade i uppgift att föreslå en ändring av §38, första stycket, i lotterilagen. Anledningen var att lagen ansågs ha en olycklig formulering som skulle kunna resultera i särbehandling av svenska och utländska bolag. Lotteriutredningen och Spelutredning har tidigare utrett delvis samma frågor som Främjandeförbudsutredningen, men i ett vidare perspektiv.

Regeringen har nu gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering (DIR 2015:95). Enligt direktiven ska den nya regleringen bygga på ett licenssystem vilket kommer att innebära krav på tillstånd för alla aktörer som vill verka på den svenska spelmarknaden. I det nya systemet ska det också finnas möjlighet till att aktörer utan tillstånd stängs ute. Ett licenssystem skulle innebära att marknaden öppnas för konkurrens. Samtidigt skulle också en ny reglering kräva att alla aktörer verksamma på den svenska marknaden betalar skatt i Sverige. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Tabellen på nästa sida sammanfattar de senaste decenniernas viktigaste statliga utredningar på området samt hur frågan tycks ha svängt från att aktivt politiskt vilja stödja folkrörelsernas oberoende från bidrag till att mer passivt försöka parera en teknisk utveckling som kommer utifrån. Det kan också konstateras att folkrörelserna och det lokala föreningslivet har gått från att ha en framstående plats i utredningarna från 1979 och 1992 till en mer undanskymd roll i utredningarna som berör spel på Internet. Även på lotteriinspektionens hemsida

finns det relativt lite information om den lotteriverksamhet som äger rum inom det lokala föreningslivet och dess betydelse för civilsamhällets finansiering. Det är också intressant att notera att utredningarna 2006 och 2008 kom fram till motsatta åsikter gällande idén med ett licenssystem och att det trots detta tillsatts en ny utredning med uppdrag att lämna förslag på hur en framtida spelreglering byggd på ett licenssystem skulle kunna utformas.

Utredning	**Viktiga syften**
Lotterier och spel (SOU 1979:29)	Förenkla en allt mer komplex lagstiftning. Fokuserade i hög grad på Folkrörelsernas lotterier på lokal, regional och riksomfattande nivå.
Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden (SOU 1992:130)	Undersöka hur folkrörelserna i högre grad skulle kunna finansiera sig genom lotterier och bingo.
Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50)	Undersöka om lotterilagen behöver förändras med anledning av EG-rätten och de framväxande spelbolagen på Internet.
Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)	Ta fram förslag på ny reglering med anledning av att spel på Internet fortsatt att växa. Utredningen mynnade ut i att ett licenssystem skulle kunna vara lämpligt.
En framtida spelreglering (SOU 2008:124)	Uppdrag att föreslå en uppstramad spelreglering för att minska risken för spelberoende. Förkastade idén med ett licenssystem och föreslog bl a blockering av IP-adresser.
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34)	Uppdrag att tydliggöra främjandeförbudet i lagstiftningen.
Förslag till en ny spelreglering (DIR 2015:95).	Uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering som ska bygga på ett licenssystem.

De statliga utredningarna som har presenterats under 2000-talet gällande spel och lotterier har till stor del fokuserat på framväxten av en utländsk spelmarknad på Internet som vänder sig till svenska konsumenter. Syftet med en ny reglering av den svenska spelmarknaden är en anpassning till de nya premisserna för spelande som denna framväxt har medfört. Vidare skulle en ny reglering öka statens kontroll av svenskarnas spelande och skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet på spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på den svenska marknaden. Den nu gällande lotterilagen som trädde i kraft 1 januari 1995 är anpassad för en fysisk lotterimarknad. Den förutsätter att lotterier anordnas på fysiskt plats eller avser fysiska lottsedlar eller deltagarbevis. Sedan lagen trädde i kraft har stora förändringar skett på den svenska spelmarknaden och mer och mer spelande sker på datorer, surfplattor och smarta telefoner. Utvecklingen av Internet har resulterat i att marknadsandelarna för utländska spelbolag utan tillstånd för att anordna spel i Sverige ökat de senaste åren. Enligt siffror från Lotteri-inspektionen ligger marknadsandelen för oreglerade bolag på 21 procent 2015. Lotteriinspektionen har fört statistik över Internetspelbolagens marknadsandel av den svenska marknaden för spel och lotterier sedan 2003, då de hade en marknadsandel på 3 procent. Mellan 2003 och 2015 har denna andel växt i ett stadigt tempo. Det är självklart svårt att beräkna den exakta marknadsandelen för de från utlandet drivna spelbolagen då de inte är reglerade enligt svensk lag och inte betalar skatt i Sverige. Det kan dock konstateras att deras framväxt minskar den statliga kontrollen över svenskarnas spelvanor samtidigt som såväl statens som folkrörelsernas intäkter kan antas minska.

De senaste statliga utredningarna har tenderat att fokusera på de negativa aspekterna som spel och lotterier medför i form av spelmissbruk. Andra perspektiv rörande den svenska spelmarknaden lyfts fram av exempelvis Jordahl (2011) och Ihrfors (2007). I en rapport skriven på uppdrag av branschnätverket Rent Spel vill Henrik Jordahl (2011) framhäva spelbranschens betydelse för sysselsättning och näringslivsutveckling. Jordahl påpekar att spelmonopolet håller på att urholkas och att skillnaderna mellan kommersiella och icke kommersiella aktörer inte är så stora som man kan tro. Vidare framhåller han att ökade skatteintäkter har varit en stor anledning till varför andra länder har valt att omreglera och konkurrensutsätta marknaden. Jordahl argumenterar för att spelmarknaden kan ses som en digital tillväxtbransch med potential att ge ökade skatteintäkter och arbetstillfällen. Den svenska spelbranschen sysselsätter 4500 personer, varav 3400 av dessa är anställda i Sverige och 1900 är anställda av kommersiella företag. Att öppna spelmarknaden för konkurrens skulle enligt Ihrfors (2007) potentiellt sett också kunna gynna konsumenterna av spel genom att priserna pressas, kvaliteten höjs och utbudet av olika spelformer ökar.

Tillgängliga spelformer på den reglerade svenska marknaden

Det finns ett antal olika spelformer tillgängliga på den reglerade svenska marknaden. De olika spelformerna omfattas av olika regler angående exempelvis vem som får ordna spelet och hur stora insatserna och vinsterna får vara. Termen egentliga lotterier syftar på lottning, gissning, vadhållning eller liknande spel samt marknads och tivolinöjen. Vadhållning på hästar och på sporttävlingar som äger rum i mer än en kommun är undantaget.

Turspel/lotterier

I turspel är det enbart slumpen som avgör utgången på spelet. Inkluderat i turspel är dels lotter av olika slag och nummerspel som till exempel Lotto och Keno. Det är enbart allmännyttiga ideella föreningar och Svenska spel som får anordna lotterier. Riksomfattande lotterier får anordnas av ideella föreningar som har en riksomfattande verksamhet. Exempel på riksomfattande lotterier är Bingolotto och Postkodlotteriet.

Vadhållning och spel på hästar

Svenska spel har tillstånd av regeringen att anordna vadhållning i samband med idrottsevenemang, Melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen. I samband med hästtävlingar har ATG tillstånd att anordna vadhållning. Med undantag för trav- och galoppkapplöpning och idrottsevenemang som bedrivs i mer än en kommun anses vadhållning av lotterilagen vara ett egentligt lotteri. Detta ger lokala idrottsföreningar möjlighet att anordna vadhållning i anslutning till sina evenemang. Ett exempel på detta är hundkapplöpning där förbunden själva anordnar vadslagning i samband med sina tävlingar. Förutsättningarna är dock starkt begränsade och den totala omfattningen av lokalt arrangerad vadhållning är okänd.

Spelautomater

Det finns tre olika typer av spel på automat i Sverige: värdeautomatspel, förströelsespel och varuspelsautomat. Spel på värdeautomater delar ut vinst i form av värdebevis och är enligt lotterilagen tillåtet i samband med viss hotell- och restaurangverksamhet samt bingospel. Det dock är enbart Svenska Spel som får anordna spel på värdeautomater, och alla värdeautomater utställda på restauranger och bingohallar ägs av Svenska Spel. Värdeautomatspel anordnas under produktnamnet Jack Vegas och Miss Vegas. Som mest får det enligt lag finnas 7500 värdeautomater i Sverige. Automatspel får också, i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och Finland, förekomma på reguljär linjetrafik med båt mellan de båda länderna. Enligt kasinolagen (1999:355) får automatspel även finnas tillgängliga på de fyra kasinon som drivs av Casino Cosmopol.

Förströelsespel är spel som enbart ger vinst i form av frispel på automaten. För att få anordna förströelsespel på en allmänt tillgänglig lokal krävs tillstånd från Lotteriinspektionen (lag 1982:636). Varuspelsautomater är en typ av spelautomat som enbart ger vinster i form av varor. Denna typ av automat kräver också tillstånd och får enbart ställas ut på offentliga nöjesplatser så som

tivolin. Spel på automater som delar ut vinst i form av pengar, så kallade penningautomater, är inte tillåtet i Sverige.

Kasinon med internationella spelregler

I Sverige skiljer man på så kallade kasinon med internationella spelregler och restaurangkasinon. Båda dessa former av kasinon regleras av kasinolagen (1999:355). Kasinon med internationella spelregler får enbart anordnas av det statligt ägda bolaget Casino Cosmopol. Kasinolagen möjliggör sex sådana kasinon och i dag finns det fyra stycken.

Restaurangkasinon

Lotteriinspektionen ger tillstånd till kasinospel med låga insatser och vinster på restauranger. På restaurangkasinon tillåts enbart lägre insatser och vinster. De får anordnas i samband med restaurang- och hotellverksamhet, på offentliga nöjesparker och på fartyg i internationell trafik. Bland de spel som erbjuds finns bland annat: Roulette, Black Jack, Black Jack Burn, Tärning, Fast Poker och Punto Banco.

Bingo

Bingospel är ett spel där deltagarna måste vara närvarande på den fysiska platsen där spelet anordnas. Deltagarna köper en bingobricka och möjligheten att vinna beror av huruvida de nummer som dras finns med på spelarens bricka. Bingospel får anordnas av allmännyttiga ideella föreningar som är öppna för alla och som har behov av inkomster från bingospel. Bingospel har traditionellt anordnats av så kallade bingoallianser där flera ideella föreningar samverkat vid anordnandet. Internetbingo är inte bingo enligt lotterilagen på grund av avsaknaden av fysiskt plats.

Svebico (www.svebico.se) är en branschförening för Sveriges bingohallar. På Svebicos hemsida finns 64 stycken bingohallar listade. Enligt Svebico själva representerar de nästan samtliga Sveriges bingohallar. Den fysiska bingons omsättning efter till spelarna utbetalade vinster har sedan 1996 minskat från 700 miljoner kronor till 229 miljoner kronor 2015, enligt siffror från Lotteriinspektionen.

EMV-spel

EMV-spel är lotterier som förmedlas via elektromagnetiska vågor. Hit räknas lotterier som arrangeras över Internet, via telefon eller via sändningar på radio och TV. Lotterilagen skiljer mellan fysiska spel och spel som anordnas på elektronisk väg på grund av att sättet de förmedlas på skiljer sig åt. Tillstånd att anordna egentliga lotterier som förmedlas via elektromagnetiska vågor är idag möjligt att få av allmännyttiga ideella föreningar. Svårigheten med att begränsa spelandet till en viss plats medför dock att enbart rikstäckande ideella föreningar kan få tillstånd.

Vadhållning över Internet räknas fortfarande som vadhållning då förmedlingssättet enligt lagstiftningen inte förändrar spelets karaktär. Det är Svenska Spel som har tillstånd att anordna vadhållning på idrottstävlingar och Melodifestivalen över Internet. Detta görs under varumärkesnamnet Oddset.

ATG anordnar vadhållning på hästar över Internet och har även 2015 lanserat vadhållning på virtuella tävlingar på Internet.

Anordnare av spel och lotterier på den svenska marknaden

På den svenska marknaden verkar Svenska Spel, ATG, folkrörelserna och ett antal kommersiella bolag. Med undantag från restaurangkasinon är de kommersiella bolagen inte reglerade enligt svenskt lag. De största aktörerna på den reglerade svenska marknaden är Svenska Spel, ATG, Postkodlotteriet, Folkspel, bingohallar, Kombispel och Miljonlotteriet.

Svenska spel

Svenska spel (www.svenskaspel.se) är ett aktiebolag som till 100 procent är ägt av staten. Svenska spel anordnar med tillstånd från regeringen lotterier om pengar, vadhållning i samband med tävlingar, spel på värdeautomater samt kasino genom det helägda dotterbolaget Casino Cosmopol. Svenska spel delar ut pengar till föreningslivet i form av Gräsroten, sponsring till svensk idrott och idrottsstipendier. Gräsroten är ett initiativ som delar ut pengar till föreningar inom ungdomsidrotten. Enligt Svenska spels årsredovisning för 2014 delades 57 miljoner kronor ut till Gräsroten, 246 miljoner till sponsring av svensk idrott och 3 miljoner i stipendier till personer inom den svenska idrotten. Svenska spels överskott för 2014, som uppgick till 5269 miljoner kronor, gick till statskassan.

Fram till och med 2010 gick delar av överskottet från Svenska spel till Ungdomsstyrelsen och till Riksidrottsförbundet. Bidraget till Riksidrotts-förbundet var uppdelat i två delar där den ena gick till lokala föreningars barn- och ungdomsverksamhet och den andra gick till satsningen Idrottslyftet som inleddes 2007. Från AB Svenska spels överskott 2008 gick 1338 miljoner kronor till riksidrottsförbundet, varav 560 miljoner till idrottslyftet och 778 miljoner till barn- och ungdomsidrott, 182,5 miljoner till Ungdomsstyrelsen och 0,2 miljoner till kulturändamål. Den resterande summan på 3587 miljoner kronor tillföll statskassan.

I budgetproposition 2009/10:1 Utgiftsområde 17 beslutades det att Svenska spel inte längre skulle använda delar av sitt överskott till att finansiera barn- och ungdomsorganisationerna och idrottsrörelsen. Anledningen som uppgavs var att bidraget till de lokala barn- och ungdomsorganisationerna och idrottsrörelsen, baserat på överskottet från AB Svenska spel, hade varierat i hög grad mellan tidigare år. Detta medförde planeringsproblem för de lokala föreningarna. Istället avgjordes det att stödet från Svenska spel skulle ersättas med stabila och förutsägbara anslag. Den del av statsanslaget till idrotten som inte tidigare kommit från Svenska spel ökades då med 760 miljoner kronor.

Från AB Svenska spels överskott 2009 gick 500 miljoner kronor till Idrottslyftet via Riksidrottsförbundet, 0.14 miljoner kronor till kulturändamål och resterande summa till statsbudgeten. Dock beslutades det i budgetproposition 2010/11:1 Utgiftsområde 17 att även medlen till den fortsatta satsningen Idrottslyftet i framtiden skulle komma från idrottsanslaget och därmed fortsättningsvis inte betalas ut av AB Svenska spel. Det fastställdes att anslaget till Idrottslyftet från och med 2011 ska uppgå till 500 miljoner.

ATG

ATG (www.atg.se) står för AB Trav och Galopp och bildades 1974. Bolaget har monopol för anordnandet av vadslagning i samband med hästkapplöpningar på den svenska marknaden. ATG ägs till 90 procent av Svenska Travsportens Centralförbund (STC) och till tio procent av Svensk Galopp (SG). Även om staten inte äger aktier i ATG så ligger bolaget under statlig kontroll då staten tillsätter sex av elva styrelseledamöter, inklusive ordföranden. Av de övriga ledamöterna tillsätts fyra av STC och en av SG. Det är också staten som ger ATG tillstånd att bedriva sin verksamhet. Det är enbart ATG och ombud för ATG som får upprätta försäljning av ATGs produkter. Överskottet från ATGs verksamhet går till landets travbanor och hästkapplöpningsförbund. År 2014 delade ATG ut 1,6 miljarder kronor till den svenska hästsporten.

Folkrörelserna

Folkrörelserna har, enligt Lotteriinspektionen, en marknadsandel på 18 procent av den svenska spel- och lotterimarknaden. Folkrörelsernas verksamhet på den svenska spelmarknaden kan delas in i rikslotterier, lokala och regionala lotterier samt bingospel. Lotteriinspektionen beräknar att rikslotterierna 2014 omsatte 5611 miljoner kronor före till spelarna utbetalda vinster och 3336 miljoner kronor efter utbetalda vinster. De lokala och regionala lotterierna beräknades omsätta 58 miljoner kronor innan utbetalda vinster och 32 miljoner kronor efter utbetalda vinster. Vår undersökning av de lokala föreningarnas lotterier visar dock på större summor vilket redovisas i ett senare avsnitt i denna rapport. Äldre statliga utredningar har också gjort uppskattningar av de lokala lotteriernas omfattning. Omsättningen för bingospel beräknades uppgå till 972 miljoner kronor före utbetalda vinster och 282 miljoner kronor efter utbetalda vinster. Behållningen av spel för folkrörelserna uppskattades till 1444 miljoner kronor från rikslotterierna, 30 miljoner kronor från regionala och lokala lotterier samt 39 miljoner kronor från bingospel.

I enlighet med lotterilagen är det enbart ideella föreningar som får anordna egentliga lotterier utanför statlig regi. Överskottet från lotteriverksamheten tillfaller den ideella föreningen och ska användas till verksamheten. Kraven för att en ideell förening ska få bedriva lotteriverksamhet är att den arbetar för att främja ett allmännyttigt ändamål, att den bedriver verksamhet som i huvudsak tillgodoser ett sådant ändamål, att föreningen inte vägrar någon person medlemskap utan särskilda grunder, samt att föreningen för att kunna driva verksamhet behöver intäkter från lotteriverksamheten. Värdet av vinsterna i rikslotterierna och de lokala lotterierna ska uppgå till minst 35 procent och högst 50 procent av insatserna (Lotterilagen 1994:1000 § 16).

Om en ideell förening vill anordna lotteri inom enbart en kommun kan föreningen registrera sig hos den kommun där lotteriverksamheten kommer att äga rum. Efter registrering får föreningen anordna lotterier under en treårsperiod, och de totala insatserna får inte överstiga tjugo prisbasbelopp (Lotterilagen 1994:1000 §17). En ideell förening kan också ansöka om tillstånd för att få anordna lotteri. Detta är dock bara aktuellt om de totala insatserna från föreningens lotterier överstiger tjugo prisbasbelopp. Ideella föreningar behöver inte tillstånd eller registrering vid anordnande av lotterier i samband med

specifika tillställningar inom ett avgränsat område. Högsta insatsen för den typen av lotteri får inte överstiga 1/6000 basbelopp och högsta vinsten får inte överstiga 1/6 basbelopp (Lotterilagen 1994:1000 §19).

Regionala lotterier kan anordnas i flera kommuner inom ett län. För att få anordna ett regionalt lotteri krävs tillstånd från länsstyrelsen.

Rikslotterier får anordnas i flera län och tillstånd utfärdas av Lotteri-inspektionen. Till rikslotterier räknas även EMV-lotterierna, det vill säga lotterier som anordnas över Internet, över telefon eller i samband med sändningar i radio eller TV.

För att få tillstånd att bedriva ett lotteri krävs det, som tidigare nämnts, att man är en ideell förening. Lotteriverksamheten behöver dock inte bedrivas inom den ideella föreningen utan kan drivas genom andra bolagsformer. Detta har medfört en mängd olika varianter för hur lotteriverksamhet organiseras. Vissa organisationer har valt att bedriva sin lotteriverksamhet inom samma bolag som den övriga verksamheten medan andra har valt att starta ett dotterbolag för driften av lotteriet. Nedan följer en presentation av de rikstäckande lotterierna på den svenska marknaden som bedrivs av ideella organisationer och en kort förklaring över i vilken organisatorisk form som lotterierna drivs.

Folkspel

Folkspel (folkspel.se) är en ideell förening som bildades 1989. Dess medlemmar utgörs av 72 ideella organisationer. Syftet med Folkspel är att genera pengar till medlemsorganisationerna. Folkspels mest kända produkter är Bingolotto, Sverigelotten, Bingolottos julkalender, Kosing och Online-Bingo. Enligt folkspels årsredovisning hade föreningen under verksamhetsåret 2014/2015 en omsättning på 1047 miljoner kronor av dessa återbetalades 371 miljoner till spelarna i form av vinster. Folkspel delade under verksamhetsåret ut 147 miljoner kronor till sina medlemmar. Folkspels lotteritillstånd innehas av den ideella föreningen Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Spel och Lotterifrågor. Den operativa lotteriverksamheten bedrivs i dotterbolaget Folkspel i Sverige AB. Mellan den ideella föreningen och aktiebolaget är ett enkelt bolag upprättat.

A-lotterierna

A-lotterierna (alotterierna.se), som startades 1956, ägs av Socialdemokratiska Arbetarepartiet (SAP), Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund (SSU) och Bommersvik AB. Spelverksamheten bedrivs av operatörsbolagen Kombispel, Nordic Lottery, Lottericentralen och Ideella spel.

När man tittar på koncernstrukturen för A-lotterierna så är Kombispel i Sverige AB ett dotterbolag till A-lotterierna ekonomisk förening och det i sin tur har dotterbolagen Nordic Lottery AB, ISAB Ideella Spel AB och Spelparken i Sverige AB. Kombispel driver lotteriverksamhet genom enkla bolag tillsammans med SAF och SSU under varumärkena Kombilotteriet, Drömreselotteriet, Motorlotteriet, Femman, Glädjelotten och Valvinsten. I samarbete med Pensionärernas riksorganisation (PRO) driver också Kombispel PROs medlemslotteri trippelskrapet via ett enkelt bolag. Kombispels omsättning för 2014 uppgick till 175 miljoner kronor, och av dessa återbetalades 71 miljoner till

spelarna i form av vinster. Nordic Lottery AB skriver i sin årsredovisning att de bedriver lotteriverksamhet till förmån för Läkarmissionen, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, Motorförarnas helnykterhetsförbund och Svenska kommunalpensionärers förbund. Nordic Lottery ABs intäkter från försålda lotter uppgick 2014 till 13,9 miljoner kr och av dessa återbetalades 5,3 miljoner i form av vinster. De föreningar som via enkla bolag driver lotteri tillsammans med A-lotterierna har alla egna tillstånd för att bedriva riksomfattande lotteriverksamhet.

Lottericentralen (lottericentralen.se) ägs av Röda korset, Stadsmissionen, Sveriges Lottakårer Rikshemsvärnsrådet samt PAF Consulting Sverige AB. De ger genom lotteriverksamhet stöd till Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation och Prostatacancerförbundet. Lottericentralen har funnits sedan 1915. I Lottericentralens portfölj finns Datumlotteriet, Bonuslotten och Guldlotten.

Miljonlotteriet

Miljonlotteriet (miljonlotteriet.se) drivs av IOGT-NTO och startades 1964. Miljonlotteriet bedriver sin verksamhet inom IOGT-NTO. De har alltså inte något externt dotterbolag eller operatörsbolag där lotteriverksamheten bedrivs. Miljonlotteriet hade 2014 en total omsättning på 462 miljoner kronor, efter utbetalda vinster låg omsättningen på 273 miljoner kronor.

Svenska Postkodföreningen

Svenska postkodlotteriet (postkodlotteriet.se) startades 2005. Överskottet från lotteriverksamheten går till 50 stycken förmånstagare, bland annat WWF, Rädda Barnen och Barncancerfonden. Postkodlotteriets lotteritillstånd innehas av den ideella föreningen Svenska postkodföreningen. Förmånstagarna till lotteriet är medlemmar i föreningen som har lotteritillståndet för verksamheten. Lotteri-verksamheten bedrivs genom ett uppdragsavtal med bolaget Novamedia Sverige AB, som är ett helägt dotterbolag inom Nederländska Novamediakoncernen. Novamediakoncernen erhåller varje år en licens- och managementintäkt från Postkodlotteriet. Postkodlotteriets uppger på sin hemsida att deras omsättning för 2015 uppgick till 3523 miljoner kronor. Av dessa betalades 40 procent, det vill säga 1397 miljoner kronor, tillbaka till spelarna i form av vinster, kostnaderna för att driva lotteriet uppgick till 29 procent eller 1023 miljoner, och resterande 31 procent, 1083 miljoner, betalades ut till förmånstagarna.

Andra rikslotterier

Andra ideella föreningar som har tillstånd att bedriva rikslotteri är: Bygdegårdarnas riksförbund, Cancerfonden, Cancerforskningsfonden i Norrland, Psoriasisförbundet, Sportalliansen, Stiftelsen Fistulasjukshuset Hamlin Fistula Sweden, Sveriges allmänna konstförening och Synskadades RF och Sveriges Dövas RF.

Olika modeller för att organisera rikslotterier

Efter att ha undersökt rikslotterierna kan vi dra slutsatsen att det i generella termer finns tre olika idealtypiska strukturer för hur en ideell förening kan välja att organisera sin lotteriverksamhet. Dessa strukturer har tre grundläggande byggstenar gemensamt: lotteriet, lotteritillståndet och förmånstagaren. Relationerna mellan dessa byggstenar skiljer sig dock åt.

Den enklaste modellen (bild 1) bygger på att all verksamhet är samlad inom en ideell förening. Föreningen har ett lotteritillstånd, driver lotteriet och är själv förmånstagare, det vill säga använder överskottet från lotteriet till den egna verksamheten. Denna modell använder exempelvis IOGT-NTO för driften av Miljonlotteriet.

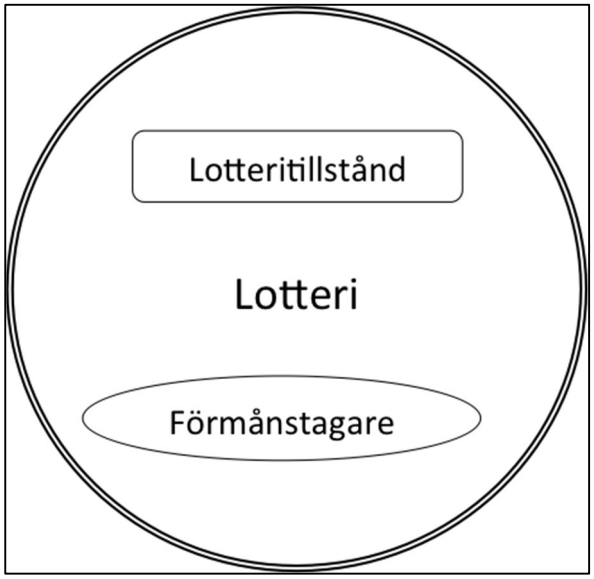


Bild 1: ex Miljonlotteriet

Modell nummer två (bild 2) används generellt när flera ideella föreningar, som alla har egna lotteritillstånd, startar ett gemensamt lotteri till exempel för att erhålla stordriftsfördelar genom lägre kostnader eller större marknadstäckning. Ett operatörsbolag ansvarar då för driften av lotteriet. Mellan föreningarna och operatörsbolaget upprättas avtal i form av enkla bolag för att operatörsbolaget ska kunna utnyttja föreningarnas lotteritillstånd. De ideella föreningarna är också lotteriets förmånstagare. Denna modell används av bland annat A-lotterierna. Modellen liknar också det sätt som bingoallianser brukar vara organiserade på.

Den tredje modellen (bild 3) har sin utgångspunkt i att det inte är den ideella föreningen med lotteritillståndet som brukar överskottet från lotteriet. Istället delas överskottet ut till andra ideella organisationer som inte har egna lotteritillstånd. Två svenska rikslotterier som använder sig av denna modell är Folkspel och Postkodlotteriet. I båda dessa fall är förmånstagarna för lotteriet medlemmar i den förening som har lotteritillståndet. En viktig strukturmässig skillnad mellan dessa två aktörer är att Folkspels operatörsbolag ligger som ett dotterbolag till den ideella förening som innehar lotteritillståndet medan Postkodlotteriets operatörsbolag ligger som ett dotterbolag till en holländsk aktör. Mellan de ideella föreningarna som har lotteritillståndet och operatörs-bolagen finns det upprättat ett enkelt bolag.

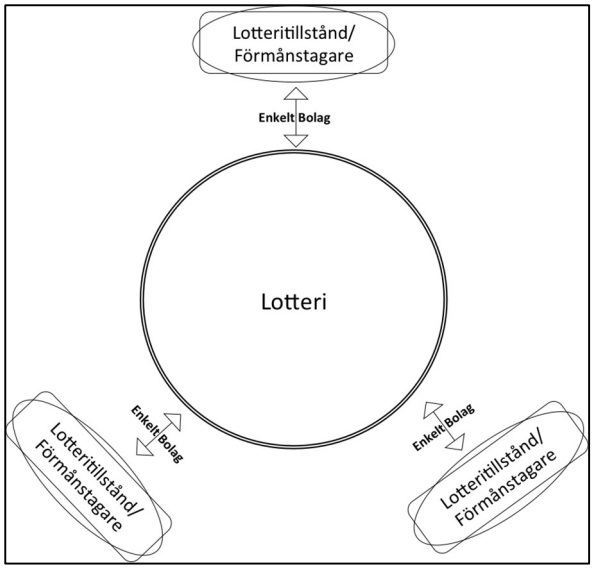


Bild 2: ex A-lotterierna

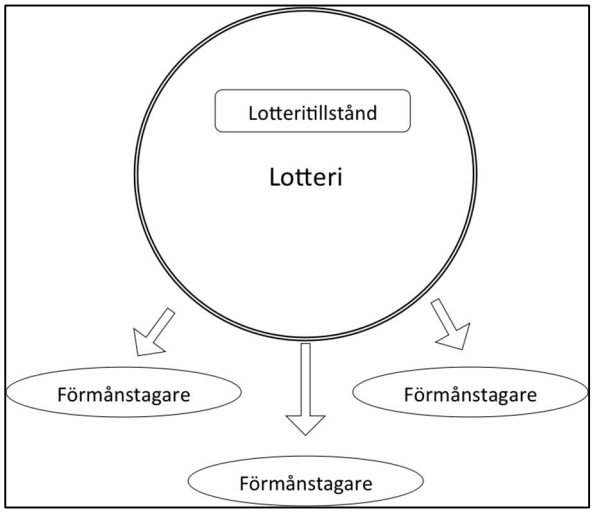


Bild 3: ex. Folkspel och Postkodlotteriet

Idrottens Bingo

Idrottens Bingo driver ett 30-tal bingohallar runt om i Sverige och är därmed Sveriges största bingoarrangör. Överskottet från bingohallarna går till de föreningar som är anslutna till den aktuella bingohallen. Idrottens Bingo ingår i koncernen Idrottens spel. Idrottens bingo driver även bingo på Internet. Det är Sveriges Bingoföreningars organisation (sbfo.se) som har tillståndet för onlinebingo på Idrottens Bingos hemsida. SBFO är riksorganisation med över 600 medlemmar som är öppen för alla föreningar med bingotillstånd. Idrottens spels omsättning uppgick under 2014 till 599 miljoner kronor och 20 miljoner av dessa delades ut till föreningslivet.

Det lokala föreningslivet

Den statliga utredningen *Folkrörelsernas lotterier och spel* (SOU:1987:52) beräknade att omsättningen för lokala lotterier 1983 uppgick till 388 miljoner kronor. Denna beräkning gjordes genom att man uppskattade ett genomsnittligt omsättningsbelopp för de 19 425 tillstånd som delades ut 1983. Enligt statistik från Lotteriinspektionen uppskattades omsättningen 2014 för lokala och

regionala lotterier uppgå till 58 miljoner före utbetalda vinster och 32 miljoner efter utbetalda vinster. Dessa siffror beräknas genom att Lotteriinspektionen varje år skickar ut en enkät till alla kommuner och länsstyrelser. Lotteriinspektionen uppger att merparten av omsättningen härrör från lokala lotterier och att de regionala bara står för några få procentenheter. Då de allra minsta lotterierna varken behöver tillstånd eller registrering bedömde vi dock att dessa siffror förmodligen inte fångar den totala omfattningen av spel och lotterier på lokal nivå. Vi valde därför att skicka ut en enkät till det lokala föreningslivet med avsikten att mäta omfattningen av lokalt anordnade spel och lotterier.

Den enklaste formen av lokala lotterier består av att föreningar på medlemsmöten, julfester och andra sammankomster säljer lotter från exempelvis en lottring där vinsten antingen består av en summa pengar eller föremål så som handarbeten eller gåvor som föreningen har mottagit. Ifall lottpriset vid denna typ av lotteriverksamhet inte överstiger 1/6000 basbelopp behöver föreningar inget tillstånd eller registrering för anordnandet. Lokala föreningar har också möjlighet att anordna vadhållning i samband med evenemang som matcher och tävlingar. Lotteriverksamheten kan också handla om mer arrangerade former av spel där föreningen, med hjälp av ett företag, organiserar ett lotteri där spelarna för en mindre summa varje månad är med i en månatlig dragning. Vinsterna är då till exempel presentkort på lokala affärer och butiker eller resor. Ett annat sätt som lokala föreningar kan tjäna pengar på genom spel är att sälja lotter från en större aktör på spelmarknaden. Exempel på detta är föreningstriss, bingolotto och PRO:s lotteri trippelskrapet. Vid försäljning av lotter tillfaller en mindre summa från varje lott föreningen. Föreningar kan också ingå ett samarbete kring spel, lotterier eller bingo, som till exempel en bingoallians, med andra föreningar inom kommunen.

Vår enkät gick ut till lokalföreningar och fristående föreningar utan anställda. Mer om hur detta urval har gått till och motiverats finns att läsa i appendix tillsammans med mer detaljerade resultat. Viktigt att notera är dock att detta urval har fått begränsas av resurs- och metodmässiga skäl. Därför representerar det inte hela det lokala föreningslivet. Det är dock omöjligt att på ett någorlunda säkert sätt säga hur mycket det borde räknas upp för att fånga helheten.

Den undersökta populationen beräknas bestå av 68 600 lokalföreningar och fristående föreningar utan anställda. Av dessa anordnar knappt 11 400 föreningar egna lotterier medan drygt 5 700 föreningar säljer Sverigelotter, Bingolotter eller liknande. 60 procent av de föreningar som säljer andra aktörers lotter anordnar också egna lotterier. Det finns därmed i den av oss undersökta populationen minst 13 700 små föreningar som på lokal nivå använder sig av lotterier på olika sätt för att finansiera sin verksamhet. Vanligast tycks detta vara bland olika typer av röstbärande organisationer som exempelvis organisationer för personer med funktionsnedsättning, pensionärsorganisationer och politiska partier. Men det förekommer i stor utsträckning även i internationella hjälporganisationer och idrottsrörelsen och i någon mån i alla de tio fält som vi har undersökt.

Den genomsnittliga intäkten för egna lotterier ligger enligt beräkningarna på 13 100 kr per förening varav 9 800 kr är överskott till föreningens kassa. Att överskottet är en så pass stor del av intäkterna beror troligen på att föreningarna ofta fått vinsterna som lottas ut till skänks. Den genomsnittliga intäkten till föreningar som säljer Sverigelotter och liknande är 8 700 kr per år.

När detta räknas upp till den del av populationen som har lotterier eller säljer lotter är försäljningsintäkterna för egna lotterier 149 miljoner kronor varav 112 miljoner kr är överskott till föreningarnas kassa. Intäkterna till föreningarnas kassa genom försäljning av Sverigelotter och liknande beräknas till 50 miljoner kronor[1].

Kommersiella aktörer

På den svenska marknaden verkar utöver staten och folkrörelserna ett antal kommersiellt drivna bolag. Det är tillåtet för kommersiella bolag att bedriva restaurangkasinon med tillstånd från Lotteriinspektionen. Det finns ett femtiotal företag som har tillstånd att bedriva sådan verksamhet. Marknadsledande inom restaurangkasino är företaget Cherry.

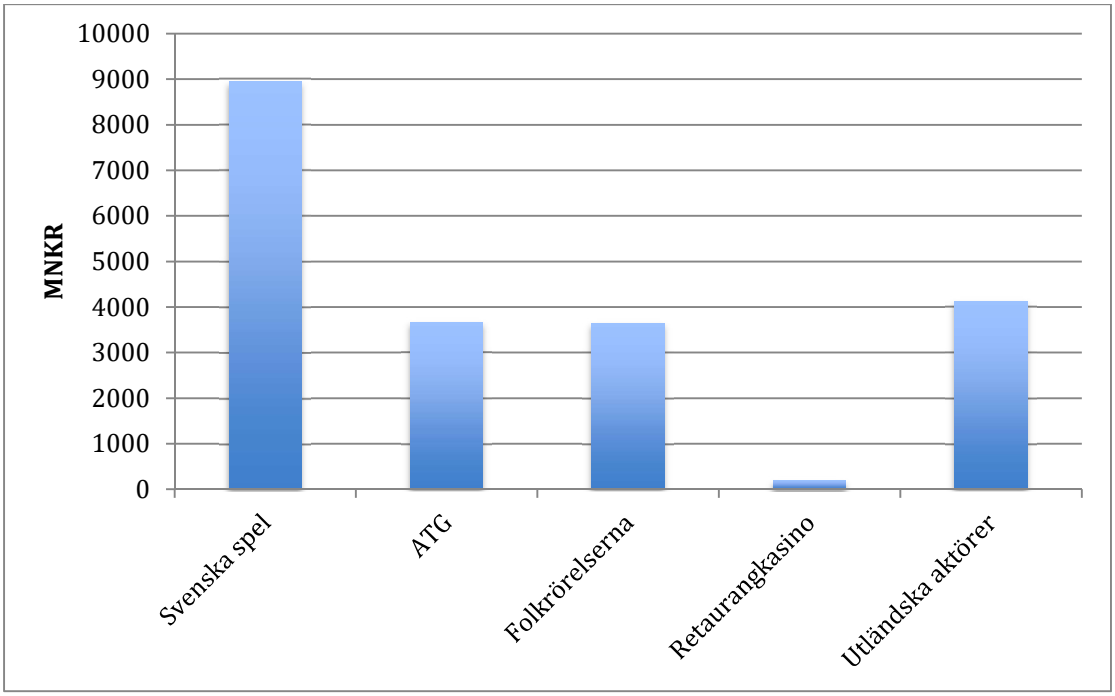
Utöver restaurangkasinon driver kommersiella aktörer spel över Internet som riktar sig mot den svenska marknaden. Dessa bolag är oreglerade enligt svensk lagstiftning. Trots att kommersiella bolag i princip inte får verka på den svenska marknaden finns det idag nio spelföretag som är noterade på den svenska börsen: Unibet, Betsson, Net Entertainment, Cherryföretagen, Entraction, Betting Promotion, Redbet, 360 Holding och Stingbet. Dessa hade 2009 tillsammans ett marknadsvärde på 11.3 miljarder kronor (Jordahl 2011). Vinstdrivande aktörer som är verksamma på den svenska Internetmarknaden har sina baser i länder utanför Sverige. Cherry (cherry.se) som är en ledande aktör för spelautomater på nätet drivs via helägda dotterbolag på Malta, Unibet och Betsson har också sina baser på Malta och engelska Ladbrokes har sin bas på Gibraltar. Unibet hade 2009 en omsättning på 1597 miljoner kronor (Jordahl 2011) och säger sig vara en av de största online-speloperatörerna i Europa med 10 miljoner kunder från över 100 olika länder. Unibet har licens för att verka på online-spelmarknaderna i flera EU-länder, bland annat Danmark, Storbritannien och Frankrike, samt i Australien. Betsson hade 2009 ett marknadsvärde på 1300 miljoner kronor (Jordahl 2011) och ingår sedan 2003 i samma koncern som Cherryföretagen. Det är inte tillåtet för online-speloperatörer att marknadsföra sig till svenska konsumenter. Dock kommer företagen runt detta genom att sända reklam via exempelvis Kanal 3 och Kanal 5 som har sina sändningstillstånd i länder utanför Sverige.

[1] Författarnas bedömning utifrån tidigare erfarenhet av att analysera civilsamhället som helhet är de totala försäljningsintäkterna eventuellt skulle kunna dubbleras om man räknar in alla olika verksamhetsfält utöver de tio undersökta och även tar med alla de lokalföreningar och fristående föreningar som har anställda.

Den svenska spel- och lotterimarknadens omfattning

Hela den svenska spelmarknaden omsatte 2014 knappt 21 miljarder kronor efter till spelarna utbetalda vinster. Denna siffra inkluderar både reglerade aktörer på den svenska marknaden samt i Sverige oreglerade internetaktörer. Begreppet reglerade aktörer inbegriper Svenska spel, ATG, folkrörelserna och restaurangkasinon. Begreppet folkrörelserna inbegriper rikslotterierna, bingo, och lokala och regionala lotterier. Den reglerade svenska marknaden omsatte under 2014 drygt 16 miljarder kronor efter utbetalda vinster. De oreglerade internetaktörerna omsatte drygt 4 miljarder efter utbetalda vinster. Alla siffror i detta kapitel är efter utbetalda vinster. Det vill säga aktörernas omsättning efter det att alla vinster har utbetalats till spelarna.

Som visas i tabell 1 är Svenska spel, som här också inkluderar det helägda dotterbolaget Casino Cosmopol, den största aktören på den svenska marknaden. Svenska spel hade 2014 en marknadsandel på 44 procent. Folkrörelserna och ATG hade 2014 en marknadsandel på 18 procent vardera. Restaurangkasino omsatte 195 miljoner kronor och hade en marknadsandel på mindre än en procentenhet. Utländska aktörer som är oreglerade inom svensk lagstiftning hade 2014 en marknadsandel på 20 procent av den svenska spelmarknaden.



Tabell 1: Omsättning för svensk spelmarknad efter utbetalda vinster 2014

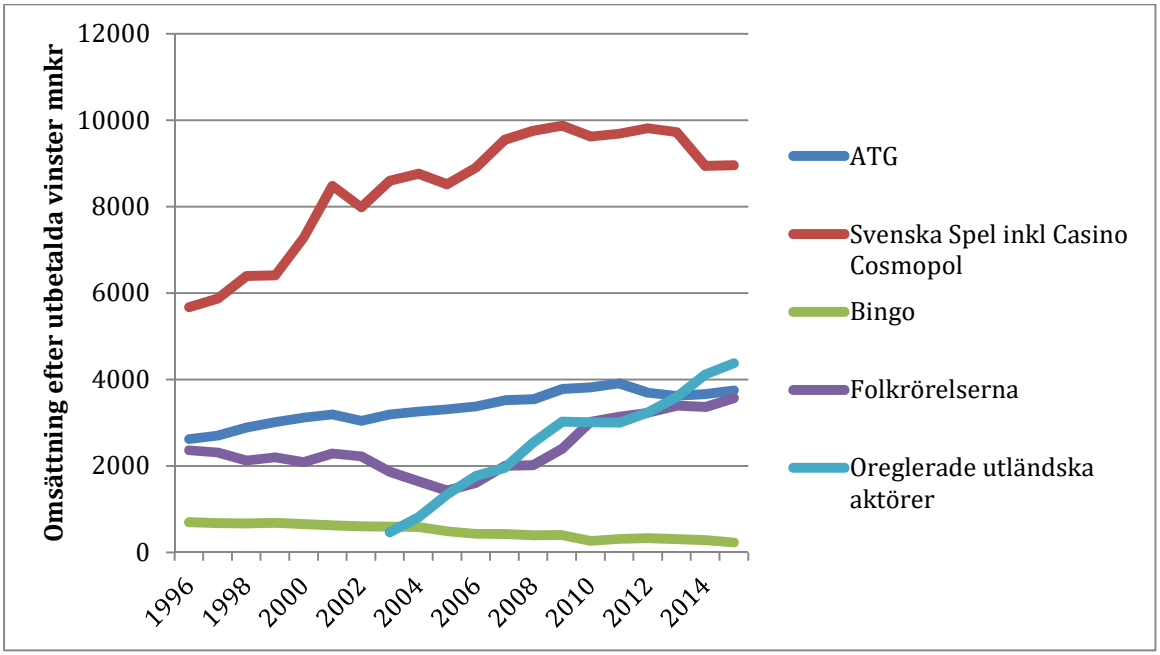
Källa: Spelmarknaden i siffror s. 6. Lotteriinspektionen

Om man tittar på utvecklingen av den svenska spelmarknaden från 1996 till 2015 (tabell 2) kan man se att spelmarknaden som helhet har växt under perioden. År 1996 var den totala omsättningen för den svenska spelmarknaden knappt 12 miljarder kronor och 2015 var omsättningen uppe i drygt 21 miljarder. Om man bara räknar in de reglerade svenska aktörerna kan man även

då se en ökning om än inte lika kraftig. År 2015 omsatte den reglerade svenska marknaden drygt 16 miljarder kronor.

Svenska spel, ATG och folkrörelserna har ökat sin omsättning under perioden. Folkrörelserna hade en nedgång under det tidiga 2000-talet, men har sedan 2005 haft en stigande omsättning. Bingon har haft en konstant fallande omsättning. Utländska Internetaktörer kommer in i lotteriinspektionens statistik över lotterimarknaden år 2003. De har sedan dess stadigt ökat både sin omsättning och marknadsandel. Svenskar började dock spela på utländska lotterier över Internet något tidigare än 2003. Redan år 2000 kom den första av en rad statliga utredningar ut som behandlar svenskarnas spelande på Internet.

Även innan förekomsten av Internet förekom svenskt spelande på utländska lotterier, då främst via postorder. År 1979 beräknades antalet postanvisningar till Västtyskland och Storbritannien som kunde förmodas avse deltagande i lotterier uppgå till betydande antal. Enligt Postverkets beräkningar rörde sig det om knappt 100 000 postaviseringar till Storbritannien årligen och minst lika många till Västtyskland (SOU: 1979:29). Ihrfors (2007) konstaterar att det så tidigt som 1900-talets början förekom spelande hos bolag i främst Tyskland och Danmark. Utöver spelande hos utländska lotterier behandlar även den statliga utredningen från 1979 förekomsten av illegal lotteriverksamhet. Enligt utredningen rörde det sig om bland annat ett hundratal illegala spelklubbar och flera tusen illegala enarmade banditer.



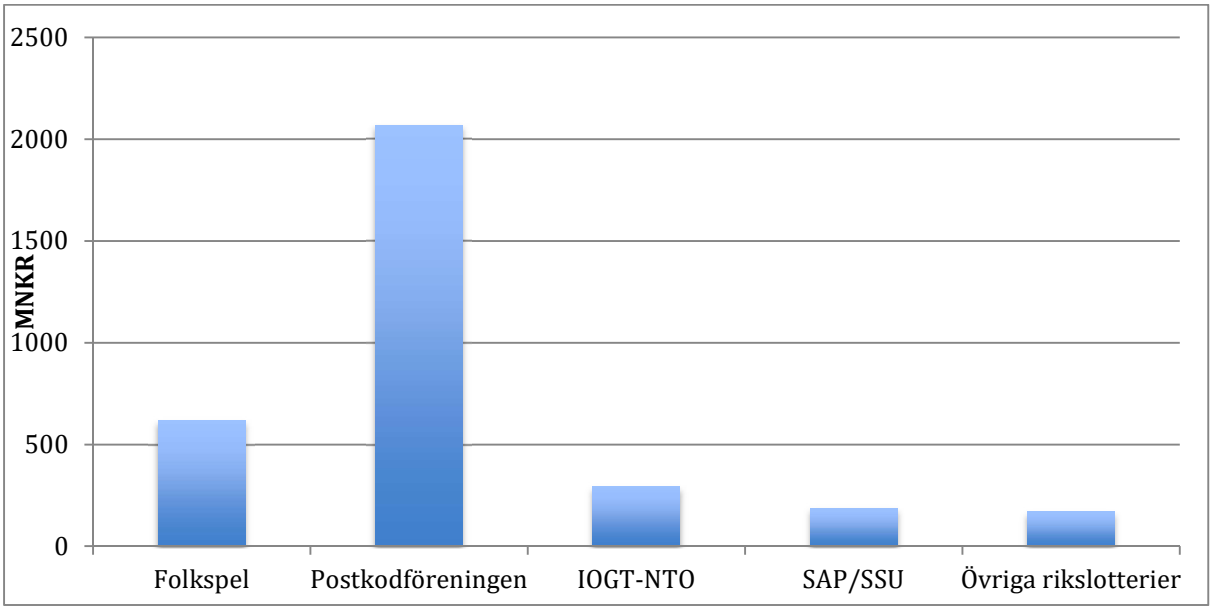
Tabell 2: Utvecklingen av den svenska spelmarknaden 1996 – 2015 efter utbetalda vinster

Källa: Lotteriinspektionen .se: http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Statistik/Omsattning-och-behallning-av-spel/Testsida/

Enligt Lotteriinspektionen omsatte folkrörelserna, det vill säga rikslotterierna, bingon och lokala och regionala lotterier 3650 miljoner kronor efter utbetalda

vinster 2014. Behållningen för folkrörelserna beräknades uppgå till 1,5 miljarder kronor. Lotteriinspektionen beräknar att det lokala och regionala föreningslivets lotterier hade en omsättning på 32 miljoner efter utbetalda vinster. Enligt våra beräkningar har det lokala föreningslivets lotterier en omsättning minst 112 miljoner efter utbetalda vinster. Detta medför att folkrörelsernas och föreningslivets behållning av spel och lotterier snarare ligger på minst 1,6 miljarder kronor.

Det finns 19 stycken ideella föreningar i Sverige som har tillstånd att bedriva riksomfattande lotteriverksamhet. Den största aktören på denna del av spelmarknaden är Postkodföreningen (se tabell 3), som har en omsättning på drygt 2 miljarder kronor. Postkodlotteriet omsätter nästan dubbelt så mycket som alla de andra rikslotterierna tillsammans. Förutom Postkodlotteriet är de största ideella aktörerna på den svenska marknaden Folkspel, IOGT-NTO, och Socialdemokratiska arbetarpartiet (SAP) och Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU). IOGT-NTO bedriver lotteri under varumärket Miljonlotterier och SAP och SSU är ägare till A-lotterierna. De övriga rikslotterierna hade 2015 en total omsättning på 170 miljoner kronor efter utbetalda vinster.



Tabell 3: Omsättning rikslotterierna efter utbetalda vinster 2015

Källa: lotteriinspektionen.se: http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Statistik/Kvartalsstatistik/

Den danska spel- och lotterimarknaden

Danmark öppnade delar av spelmarknaden för konkurrens från kommersiella spelbolag 2012 i form av införandet av ett licenssystem för vadhållning, nätkasino och nätpoker. Den fysiska marknaden för lotterier och spel är dock fortfarande förbehållen staten och folkrörelserna. Avsikten bakom införandet av ett licenssystem var att alla aktörer ska kunna konkurrera på lika villkor gällande pris, utbud och skyldigheter för spelansvar och marknadsföring. I samband med licenssystemet infördes också registret ROFUS. Detta register möjliggör för spelare och stänga ute sig själva från nätspel. Spelbolag har skyldighet att kontrollera huruvida en spelare är registrerad i ROFUS. Vid införandet av licenssystem delades bolaget Danske Spil upp i två separata enheter. En enhet erbjuder spel på den konkurrensutsatta marknaden och en enhet har exklusivt tillstånd att erbjuda spel som lotto, skraplotter, bingo och vadhållning på hästar och hundar. Spillemyndigheten har möjlighet till att blockera IP-adresser och belägga förbud mot betalningsförmedling till illegala spelbolag.

Den 1 januari 2014 fanns det 29 stycken licenser för nätkasino och 15 licenser för vadhållning fördelade på 31 bolag verksamma på den danska marknaden. Budgeterna för marknadsföring har varit högre än normalt efter införandet av ett licenssystem. Detta kan antas bero av det relativt stora antalet bolag som verkar på den danska marknaden för vadhållning, nätkasino och nätpoker. Den främsta anledningen för bolag att söka licens på den danska marknaden har varit legitimitet. Efter tre år med licenssystemet är den främsta kritiken från de kommersiella bolagen att Danska spil har för stor marknadsandel, att skatten är för hög, att det är dyrt att söka licens och att vissa former av spel fortfarande ligger inom monopolet (Arntyr m.fl. 2015). Enligt en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Sundén 2015) beräknas bolag utan licens ha en marknadsandel på 6,6 procent av den danska spelmarknaden. Den svenska Lotteriinspektionen bedömer att denna siffra snarare ligger på 15 – 17 procent. Sundén gör även bedömningen att införandet av ett licenssystem på den svenska marknaden skulle leda till att kontrollen över spelmarknaden ökade till procent till 95 procent.

Det finns två avgörande skillnader mellan den danska och svenska spelmarknaden som måste tas i beaktande vid utformningen av ett eventuellt licenssystem för den svenska marknaden. För det första är spel på hästar en relativt obetydlig del av den danska spelmarknaden. För det andra har lotterier drivna av ideella föreningar en mycket liten marknadsandel. Allmännyttiga lotterier beräknas ha en marknadsandel på tre procent av den danska marknaden, jämfört med 18 procent av den svenska.

Sammanfattande diskussion

Det kan konstateras att framväxten av Internet har förändrat den svenska marknaden för lotterier och spel. Från att tidigare ha varit en domän vigd åt staten och folkrörelserna är dessa aktörers monopolställning på marknaden nu hotad av kommersiella bolag med servar i utlandet som via Internet säljer spel till svenska konsumenter. Oreglerade utländska aktörer beräknades 2015 ha haft en marknadsandel på 21 procent av den svenska spel- och lotterimarknaden. De bolag som verkar på den reglerade svenska marknaden har lägre konkurrenskraft än oreglerade bolag då spel som enligt Lotterilagen anses vara egentliga lotterier inte får ha en återbetalningsprocent av vinsterna på mer än 50 procent av intäkterna. Marknaden är som helhet expansiv och omsättningen efter till spelarna utbetalda vinster har från 1996 ökat från 12 miljarder kronor till drygt 21 miljarder kronor 2015.

Genom att studera statliga utredningar från 1970-talet och framåt har vi sett att det politiska samtalet kring spelmarknadspolitiken har förändrats. Fram till att Internetaktörerna kom in på marknaden var ambitionen att föra en aktiv spelpolitik, medan det i dagsläget snarare är en fråga om att försöka parera den tekniska utvecklingen. Vi kan också se hur utredningarna har svängt från att ha haft ett tydligt fokus på såväl de stora folkrörelsernas och de små föreningarnas behållning av spel till ett allt större fokus på de negativa aspekterna av spelande, så som spelmissbruk.

Då en ny spelreglering utformas bör man ta folkrörelsernas och föreningslivets spel och lotterier i beaktande. Idag ligger det årliga överskottet för folkrörelsernas och föreningslivets spel och lotterier på minst 1,6 miljarder kronor. Vid sidan av de stora rikslotterierna har vi genom vår enkätstudie också visat att små lokala föreningar i stor utsträckning anordnar egna lotterier för att finansiera sin verksamhet. Spel och lotterier är och har historiskt sett varit en viktig finansieringskälla för folkrörelserna och föreningslivet. En viktig aspekt i detta är att egengenererade inkomster ger ett ökat oberoende gentemot andra typer av bidragsgivare och finansiärer.

Om folkrörelserna och föreningslivet ska kunna fortsätta att förlita sig på spel och lotterier som en del i sin finansiering så krävs det att en eventuell ny reglering även fortsättningsvis möjliggör både rikslotteriernas verksamhet och att de minsta lokala föreningarna på ett enkelt sätt ska kunna anordna egna lotterier. För att folkrörelserna och föreningslivet inte ska missgynnas av den tekniska utvecklingen kan det vara rimligt att dessa möjligheter även utsträcks till lotterier som förmedlas via Internet.

Även om det finns viktiga skillnader mellan den danska och den svenska spelmarknaden så visar det danska exemplet på möjligheten att spel- och lotterimarknaden inte behöver ses som en enda homogen marknad. I Danmark valde man att göra olika regelverk för den fysiska respektive den internetbaserade marknaden. Andra grunder för uppdelning som eventuellt skulle kunna

vara tillämpliga på den svenska spel- och lotterimarknaden kan till exempel vara utifrån spelform eller utifrån huvudmannaskap för speloperatören.

Referenser

Statliga utredningar och liknande

DIR. 2015:95 *Omreglering av Spelmarknaden*. Stockholm: Finansdepartementet.

Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.

SOU 1979:29. *Lotterier och spel*. Huvudbetänkande av Lotteriutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU:1987:52. *Folkrörelsernas lotterier och spel*. Betänkande av 1987 års lotteriutredning. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1992:130. *Vinner eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden*. Slutbetänkande av Lotteriutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2000:50. *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen*. Slutbetänkande från Lotterilagsutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2006:11. *Spel i en föränderlig värld*. Slutbetänkande av Lotteriutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2008:124. *En framtida spelreglering*. Slutbetänkande från Spelutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2015:34. *Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen*. Betänkande från Främjandeförbudsutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Lagar

Lag (1982:636) om anordnandet av visst automatspel

Lotterilag (1994:1000)

Kasinolag (1999:355)

Böcker, artiklar och rapporter

Arntyr, Johan, Juhlin, Mariell, Kavli, Håkon & Silbye, Frederik (2015) *Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespil*. Oslo: Rambøll

Ihrfors, Robert (2007) *Spelfrossa – Spelets makt och maktens spel*. Stockholm: Elanders Sverige AB.

Jordahl, Henrik (2011) *Sveriges digitala tillväxtbransch – Nya perspektiv på behovet av en omreglerad spelmarknad*. Stockholm: Institutet för näringslivsforskning.

Lindquist, Björn (1997) "Sektion eller förening – om gränsdragning inom idrottsföreningar". *Svensk Juristtidning* 1997:833-852.

Lotteriinspektionen (2015) *Den svenska spelmarknaden i siffror*. Strängnäs: Lotteriinspektionen.

Sundén, David (2015) *En ny giv? En ESO-rapport om reglering av spelmarknaden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:1. Stockholm: Elanders Sverige AB.

United Nations (2003) *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts.* New York: United Nations Publication.

Årsredovisningar

Folkspel. Årsredovisning juli 2014 – juni 2015
Förbundet IOGT-NTO. Årsredovisning för verksamhetsåret 2014
ATG. Årsredovisning 2014
Svenska Spel. Årsredovisning 2014
Svenska Spel. Årsredovisning 2009
Svenska Spel. Årsredovisning 2008
Novamedia Sverige AB. Årsredovisning 2014
Kombispel i Sverige AB. Årsredovisning 2014
Nordic Lottery AB. Årsredovisning 2014
Spelparken i Sverige AB. Årsredovisning 2014

Internet

Atg.se. Hämtad: 2015-02-04:
https://www.atg.se/om-atg/det-har-ar-atg

Alotterierna.se. Hämtad: 2015-02-04:
http://www.alotterierna.se/index.php/alotterierna/

Cherry.se. Hämtad: 2015-02-04:
http://cherry.se/cherry-i-korthet/

Folkspel.se. Hämtad: 2015-02-04:
https://www.folkspel.se/om-folkspel/hem-folkspel/

Landlotten.se. Hämtad: 2015-02-04:
http://landlotten.se/om-landlotten/

Lottericentralen.se. Hämtad: 2015-02-04:
http://www.lottericentralen.se/om-oss-3173607

Lotteriinspektionen.se. Hämtad: 2015-02-04:
http://www.Lotteriinspektionen.se/sv/Tillstand-spelformer/Lotterier/Aktiva-lotterier/
http://www.Lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Statistik/Veckans-statistik/bingoutveckling
http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Statistik/Kvartalsstatistik/
http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Statistik/Omsattning-och-behallning-av-spel/Testsida/

Miljonlotteriet.se. Hämtad: 2015-02-04:
https://www.miljonlotteriet.se/sv-SE/Lasvart/Om%20Miljonlotteriet.aspx

Postkodlotteriet.se. Hämtad: 2015-02-04:
https://www.postkodlotteriet.se/Om-oss/Sa-fungerar-det.htm

Svenska spel.se. Hämtad: 2015-02-04:
https://svenskaspel.se/AnnualReport/2014/sv/verksamhetsbeskrivn/svenskaspelmarknade/spelmarknaden-krymp.html

Sbfo.se. Hämtad: 2015-02-04:
http://sbfo.se/vad-gor-vi

Svebico.se. Hämtad: 2015-02-04:
http://www.svebico.se

Appendix: Undersökning av det lokala föreningslivets lotterier

Metod

Då vi bedömde att Lotteriinspektionens metod att mäta omfattningen av lokala lotterier kunde ha problem att fånga de minsta lotterierna som varken behöver registreras eller ha tillstånd valde vi att skicka en enkät direkt till föreningar istället för att som Lotteriinspektionen gå via kommunerna.

Enkäten behandlar i första hand huruvida föreningarna anordnar egna lotterier eller säljer andra aktörers lotter såsom exempelvis Sverigelotter, Bingolotter eller Föreningstriss. Enkäten gjordes mycket kort och enkel för att i så stor utsträcknings som möjligt minska uppgiftslämnarbördan.

För att fånga lokala lotteriverksamheter bestod den eftersökta populationen av lokalföreningar inom större federativa organisationer som exempelvis idrotts-rörelsen, Röda Korset och nykterhetsrörelsen samt självständiga föreningar som inte ingår i större organisationer. Då det inte finns något register över denna typ av organisationer fick vi göra urvalet i flera steg för att så gott det gick närma oss den önskade populationen.

Urvalet baserades på en databas som vi sammanställt från material inhämtat från Statistiska Centralbyrån (SCB). Databasen innehåller alla ideella föreningar i Sverige som har tilldelats ett organisationsnummer och som enligt SCBs definitioner klassas som ekonomiskt aktiva i och med att de är registrerade för att betala moms eller arbetsgivaravgifter, eller som antingen äger en fastighet eller är moderbolag till en koncern. Dessa organisationer kan man med stor säkerhet säga att de existerar och ”lever” samt att adressuppgifterna i de flesta fall bör vara relativt väl uppdaterade.

Databasen innehåller utöver detta ett 10 procentigt urval av övriga ideella föreningar med organisationsnummer som inte är registrerade för moms eller arbetsgivaravgifter alternativt äger fastigheter eller koncerner. Att en förening på detta sätt ser ut att vara inaktiv i myndigheternas register innebär dock inte att den behöver vara inaktiv i verkligheten. En förening kan ha en omfattande ekonomisk verksamhet utan att bli skyldig att betala moms eller arbetsgivaravgifter. Vad som däremot är problematiskt är att registret över denna typ av föreningar inte uppdateras löpande. Utifrån en registerpost kan man alltså inte veta om en adressuppgift är aktuell eller ens om föreningen fortfarande är aktiv eller om den är nerlagd sedan länge. Därför blir en viktig del i undersökning att uppskatta hur stor den egentliga populationen är.

I ett första steg valde vi att begränsa urvalet till ideella föreningar som enligt SCBs register inte hade några anställda[2]. Denna avgränsning gjordes då vi hade begränsningar i antalet enkäter vi kunde skicka ut. Om vi hade undersökt även

[2] En förening markerad med noll anställda kan dock ha anställda i mindre utsträckning så länge föreningen inte räknas som personernas huvudarbetsgivare. För närmare definition se Statistiska Centralbyråns Företagsregister.

större föreningar med anställda hade det inneburit fler stratum i urvalet och färre enkäter per stratum med en större osäkerhet i resultaten som följd.

Databasen har vi kodat efter det internationella klassifikationssystemet för ideella organisationer International Classification for Non-profit Organizations, ICNPO (United Nations 2003). Vi valde att avgränsa enkätutskicket till de tio verksamhetsfält som vi bedömde hade störst sannolikhet att innehålla lotteriverksamhet. Dessa tio verksamhetsfält inkluderade kultur, rekreation och fritidsverksamhet, idrottsrörelsen, miljöorganisationer, olika typer av röstbärande organisationer, internationell verksamhet samt religion. Delvis blir en sådan begränsning godtycklig. Exempelvis vet vi att många bygdegårdsföreningar anordnar lotterier men enligt det använda klassifikationssystemet ligger de i ett verksamhetsfält där vi tror att majoriteten av övriga föreningar inte är relevanta för denna undersökning.

Utifrån detta skapade vi totalt 20 stratum. De tio verksamhetsfälten fick vardera ett stratum med alla föreningar som i materialet sågs som aktiva eller som ägde fastighet eller koncern samt ett stratum med föreningar som sågs som inaktiva och som vi alltså på förhand inte ens visste om de fortfarande existerade eller om adressuppgifterna var uppdaterade. Då vi hade resurser för att skicka enkäter till 800 föreningar innebar detta att vi i varje stratum gjorde ett slumpmässigt urval om 40 föreningar. I ett sista steg gick vi igenom listan över de 800 valda föreningarna manuellt för att rensa bort riksförbund och distriktsförbund som kommit med i urvalet och ersatte dem med nya slumpmässigt valda föreningar. De 800 enkäterna skickades ut i mars 2016 med en påminnelse i början av maj.

Svarsfrekvens och uppskattad storlek på populationen

Beräknad population av fristående föreningar och lokalföreningar utan anställda inom tio utvalda verksamhetsfält samt svarsfrekvenser:

Verksamhetsfält	Population	Svarsfrekvens
Kultur	15 900	59 %
Idrott	13 700	36 %
Andra fritidsverksamheter	15 100	44 %
Miljö, jakt och fiske	3 800	62 %
Etniska organisationer	1 700	24 %
Organisationer för personer med funktionsnedsättning	2 300	53 %
Politiska partier	3 400	43 %
Andra röstbärande organisationer	5 400	49 %
Internationella hjälporganisationer	2 600	47 %
Religion	4 700	46 %
TOTALT	**68 600**	**47 %**

Resultat

Dessa uppskattningar gäller endast den, av metodmässiga skäl, valda populationen bestående av (1) självständiga föreningar samt lokalföreningar inom federativa strukturer (2) som enligt SCB:s definitioner inte har några anställda och (3) som befinner sig inom de 10 verksamhetsfält som vi bedömde

som mest relevanta att undersöka. Detta gör att uppskattningen av omfattningen av lotterier är i underkant av flera skäl. Även riksförbund och distrikt kan anordna denna typ av mindre lotterier till exempel i samband med årsmöten eller andra evenemang. Inom gruppen självständiga föreningar och lokalföreningar finns det många föreningar som har anställda. Vi vet också att det utanför de 10 undersökta verksamhetsfälten finns grupper av föreningar som anordnar lotterier, till exempel många bygdegårdar. Utöver detta förekommer det i vissa typer av föreningar parallella ekonomier. Det kan handla om föreningar med kommittéer eller avdelningar för olika typ av verksamheter eller som i idrottsrörelsens fall sektioner för olika idrotter (Lindquist 1997). I sådana fall kan det förekomma att det inom föreningens formella ramar anordnas lotterier utan att föreningens centrala styrelse vet om det vilket skulle kunna resultera i att det missas då en enkät som vår besvaras.

Andel föreningar som anordnar egna lotterier eller säljer andras lotter:

Verksamhetsfält	Egna lotterier	Andras lotter
Kultur	7 %	0 %
Idrott	2 %	20 %
Andra fritidsverksamheter	17 %	8 %
Miljö, jakt och fiske	7 %	0 %
Etniska organisationer	1 %	1 %
Organisationer för personer med funktionsnedsättning	20 %	7 %
Politiska partier	39 %	7 %
Andra röstbärande organisationer	56 %	27 %
Internationella hjälporganisationer	45 %	0 %
Religion	23 %	0 %
TOTALT	**17 %**	**8 %**
ANTAL FÖRENINGAR	**11 400**	**5 700**

Då det var färre av respondenterna som kunde ge uppgifter om lotteriernas intäkter kan vi inte redovisa hur intäkterna fördelas mellan olika verksamhetsfält.

Den genomsnittliga intäkten för egna lotterier ligger på 13 100 kr per förening varav 9 800 kr är överskott till föreningens kassa. Att överskottet är så pass stort beror troligen på att föreningarna ofta fått vinsterna som lottas ut till skänks. Den genomsnittliga intäkten till föreningar som säljer Sverigelotter och liknande är 8 700 kr per år[3].

När detta räknas upp till den del av populationen som har lotterier eller säljer lotter är försäljningsintäkterna för egna lotterier 149 miljoner kronor varav 112 miljoner kr är överskott till föreningarnas kassa. Intäkterna till föreningarnas kassa genom försäljning av Sverigelotter och liknande beräknas till 50 miljoner kronor.

[3] Två statistiska outliers som angav intäkter om 500 000 respektive 300 000 kr i intäkter är bortrensad, annars är genomsnittet 49 800 kr per förening och år.



www.civilsociety.se