



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Institutionen för handelsrätt
HAR333 Handel och marknad
Kandidatuppsats

HT 2005

”Droppen som fick bägaren att rinna över?” Svenska spelmonopolets förhållande till EG-rätten

Handledare:
Henrik Norinder

Författare:
Markus Lai

Abstract

Every year the Swedish gambling monopoly serves as a significant source of income for the government. This income is later distributed by the government on various areas for the common good. The question is whether the state is allowed to preserve this lucrative market for itself by any means necessary. Also is it enough to claim that the monopoly exists to protect the citizens, and thus escaping the conditions of EC-law, and its struggle to harmonize trade between the member states?

This thesis describes the Swedish gambling monopoly and its relationship with EC-law. The purpose is to analyze the monopoly to discover whether it is consistent with the criteria set by EC-law regarding state trade monopolies, or if the Swedish government is in violation of EC-law with the sole purpose of keeping the large amounts of money generated by the gambling market for itself. Also taken into account is the impending structure change as Svenska spel, the largest gambling company on the market, introduces casino and poker games online. Will this distance the Swedish regulations further from what EC-law states as acceptable behaviour? Both European and Swedish practice will be presented in order to give the reader insight into the rules and regulations stipulated by EC regarding gambling monopolies. This accompanied by doctrine, will be used to analyze whether or not the Swedish gambling monopoly is in violation of EC-law.

Keywords: Monopoly, proportionality, gambling, lottery, online poker.

Sammanfattning

Det svenska spelmonopolet inbringar årligen enorma summor pengar till den svenska staten. Denna inkomst distribueras sedan av regering till diverse allmännyttiga ändamål. Frågan är om staten kan förbehålla sig rätten till denna lukrativa marknad genom vilka medel som helst, och kan regeringen endast genom att påstå ett skyddande syfte gardera sig mot EG-rättens villkor och dess strävan mot ökad handel länderna emellan?

Denna uppsats handlar om det svenska spelmonopolet och dess förhållande till EG-rätten. Syftet är att undersöka om monopolet egentligen är förenligt med de kriterier som EG ställt upp gällande statliga handelsmonopol, eller om svenska staten bryter mot gemenskapsrätten enbart för att lägga beslag på den väldiga inkomst som spelmarknaden genererar. Efter detta kommer den stundande förändringen i Svenska spels utbud analyseras för att se om införandet av nya speltyper, nämligen kasinospel online, skapar ytterligare avstånd mellan den svenska regleringen och EG-rätten. Både europeisk samt svensk rättspraxis presenteras för att upplysa läsaren om de regler som ställts upp gällande spelmonopol. Utifrån detta, samt doktrin rörande ämnet i fråga, analyseras sedan det svenska spelmonopolet för att bedöma huruvida monopolet är förenligt med EG-rätten.

Nyckelord : Monopol, proportionalitet, spel, lotteri, nätpoker.

Innehållsförteckning

Abstract.....	2
Sammanfattning	3
1 Inledning.....	5
1.2 Bakgrund.....	5
1.3 Syfte.....	6
1.4 Problemställning.....	7
1.5 Disposition	7
1.6 Avgränsning	7
1.7 Källkritik	8
2 Metod.....	9
3 EG kontra statliga spelmonopol.....	10
3.1 Monopol.....	10
3.2 Gällande rätt.....	11
3.2.1 Grundläggande principer för tjänster	13
3.2.2 Gebhardtestet.....	14
3.3 C-275/92 Schindler.....	14
3.4 C-124/97 Läärä.....	16
3.5 C-67/98 Zenatti	17
3.6 C-243/01 Gambelli m. fl.....	19
3.7 Rättsläget.....	23
4 Svensk gällande rätt	27
4.1 Konflikter mellan svensk och europeisk rätt.....	29
4.1.1 Wermdö krog, Regeringsrätten mål 5819-01	29
4.1.2 Bedöms Wermdömålet enligt samma kriterier som EG-domstolen ställt upp? ..	32
4.2 Den svenska spelmarknaden	34
4.2.1 Svenska Spel.....	34
4.2.2 Svenska spels vilja att införa nätpoker i sina tjänster	35
4.2.3 Införandet av kasinospel och nätpoker online	39
5 Analys.....	40
5.1 Hur stabilt står spelmonopolet?.....	40
5.2 Kasinospel och nätpoker online	46
5.3 Slutsats.....	49
6 Referenser	50
Bilaga 1.....	53

1 Inledning

Samhällsskyddet som svenska staten erbjuder är något som vi ofta åtnjuter men sällan uppmärksammar. Då staten reglerar något som vi har särskilt intresse av anses det ofta inkräktande och väcker starka reaktioner. Monopol i dess olika former är i synnerhet något som i Sverige uppmärksammas på senare tid. Läkemedelsmonopolet i form av Apoteket har stångats med EG-rätten för att rättfärdiga och upprätthålla sin existens. Det evigt omdiskuterade alkoholmonopolet och dess trotjänare Systembolaget kämpar ständigt för att inte anses vara oförenlig och därmed bryta mot EG-rätten. Svenska spelmonopolet för en liknande kamp, balansen mellan att skydda, behandla och i viss mån motverka det spelande som försiggår kontra möjligheten att inbringa väldiga summor till statskassan via denna lukrativa marknad är en svår uppgift. EG-fördraget ställer krav på hur handeln mellan medlemsstaterna bör regleras för att i så stor mån som möjligt främja utvecklingen länderna emellan. EU har inga regleringar som förhindrar monopol men kräver att de anpassas efter de regler som ställts upp i EG-fördraget. Grundregeln för att spelmonopolet överhuvudtaget får lov att existera är förutsättningen att det tjänar sitt skyddande syfte gentemot de individer som deltar i spelandet.

1.2 Bakgrund

Spel och vadhållning om pengar har länge varit en del av vår kultur. Spänningen att vinna övervinner ofta besvikelsen att förlora och därför är lotteri och spel ofta en källa till underhållning. Spel är för många en form av avkoppling eller nöje, det kan handla om ett litet vad på matchen som ska ses med vännerna eller tillsammans med arbetskolllegorna spela för att nå en stor vinst. Sedan 1980 har spelmarknaden i Sverige utvecklats snabbt med allt fler spelformer och stadigt ökande omsättning. Svenska tillsammans med utländska aktörer uppskattas omsätta sammanlagt 44,5 miljarder eller ungefär 7 000 kronor

per person mellan 18 och 75 år (illegalt spel oräknat)¹. Hösten 2004 kunde svenskarna spela på ett utbud av 50 olika typer, ej inräknat i detta antal var varianter av speltyper samt de tjänster som erbjöds av utländska aktörer².

I samband med den snabba utvecklingen av spelandet, samt den ökade marknadsföringen för alla variationer av spel har den moraliska synen på spelande ändrats. Från att ha betraktats som en synd eller en last är det numera ett folknöje, en festkväll kan mycket väl innebära att klä upp sig och gå till ett av statens fyra kasino, och i morgonsofforna skrapas lotter och spelas det för att förgylla dagen för de morgontrötta. För många dras linjen vid nöje, spelandet överskrider aldrig denna gräns och det hela hålls på en moderat nivå där spelandet aldrig övergår till missbruk. Det är däremot så att spelande som övergår i missbruk kan medföra ökade negativa sociala och hälsomässiga konsekvenser³. Patologiskt spelande ses i allmänhet av den psykiatriska professionen som en kronisk åkomma, precis som synen på alkoholism och drogmissbruk⁴. På samma sätt som samhället omhändertar och beskyddar individer från skadliga aktiviteter såsom alkohol och droger skyddas vi även från överdrivet spelande och dess konsekvenser. I Sverige består det skyddet utav Svenska spel, som på uppdrag av svenska staten bedriver monopol på spel- och lotterimarknaden. Detta monopol instiftades för att skydda individer från överdrivet och skadligt spelande, samt erbjuda ett kontrollerat spelutbud med minskade risker för bedrägerier och brott. Det är också uttalat att överskottet av den inkomst som genereras ska gå till statskassan och sedermera socialt vällovliga aktiviteter. Viktigt är dock det faktum att monopolet kontinuerligt måste sträva efter att uppfylla det uttalade skyddssyftet för att anses vara förenligt med EG-rätten.

1.3 Syfte

Att analysera nuvarande spelregleringens förenlighet med EG-rätten samt huruvida den framtida förändringen vid införande av kasinospel och nätpoker online hos Svenska spel föranleder en förändring i förenlighet med EG-rätt.

¹ Folkhälsoinstitutet, Att sälja en dröm, Per Binde, 2005, sid 21

² Ibid

³ Regeringens proposition 2002/03:35, Mål för folkhälsan sid 88

⁴ Folkhälsoinstitutet, Forskarseminarium om spelberoende sid 49

1.4 Problemställning

Det svenska spelmonopolets senaste prövning i Regeringsrätten gav domen att det inte fanns tillräckligt med bevis för att påpeka eventuella inskränkningar mot EG-rätten. Således fann Regeringsrätten, även om tveksamheter förekom, att monopolet var förenligt med EG-rätten. Jag ska undersöka hur stabilt spelmonopolet verkligen står och om det finns fog att göra en annan bedömning än den av Regeringsrätten. Vidare ska jag undersöka om situationen förändras då Svenska spel vill införa fler speltyper i sitt utbud genom att erbjuda nya former av spel över Internet. Förändrar detta situationen i förhållande till det tveksamma status som monopolet hade innan detta införande? Blir förändringen positiv eller lyfts tveksamheterna fram tydligare och skapar ytterligare avstånd mellan det svenska spelmonopolet och EGs krav på hur ett statligt handelsmonopol bör fungera? Kan detta steg innebära att den svenska spelregleringen anses vara oförenlig med EG-rätten och därför blir det sista som händer i egenskap av ett reglerat svenskt spelmonopol?

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en beskrivande del som bland annat tar upp ett urval av rättsfall som tillsammans bidrar till hur EG bedömer statliga spelmonopol. Bedömningsgrunder och rättsprinciper presenteras i avsnittet som avslutas med en beskrivning av det nuvarande rättsläget. Därefter presenteras den svenska spelmarknaden och rättsfall som behandlar området, även detta avsnitt avslutas med en beskrivning av rättsläget. Avslutningsvis presenteras analysen och den slutsats som framkommit under uppsatsens skrivande.

1.6 Avgränsning

Gällande rättskällor finns det inom EG-rätten en stor mängd praxis att välja från. De rättsfall jag tagit upp är valda eftersom jag anser de ha närmast anknytning till mitt ämne. Andra rättsfall inom EG-rätten som behandlar spelmonopol kan också inneha liknande anknytning men valts bort eftersom de ofta innehåller samt fokuserar på andra rättsliga områden såsom skatterätt och straffrätt. På nationell nivå har jag handlat efter samma mönster och valt det rättsfall som dels har närmast anknytning till ämnet men även det mest

aktuella vid skrivandets tidpunkt. Inom uppsatsens ram berörs frågor såsom regeringens budgetering och resursfördelning gällande Svenska spel, även företagets marknadsföringsbudget diskuteras. Dessa beskrivs inte ingående då det inte finns tid eller möjlighet att i denna uppsats utforska ämnet. Inte heller skulle det inverka nämnbart på resonemanget eller resultatet i uppsatsen. Liknande gäller för de två andra statliga monopolerna, ingående jämförelser med dessa och deras förhållande gentemot EG-rätten lämnas också utanför ramen av denna uppsats. Ytterligare en avgränsning är den tidsmässiga, Svenska spel fick under uppsatsens gång tillstånd att bedriva kasinospel och nätpoker online. De yttranden, artiklar och eventuell litteratur som efter det datum behandlar ämnet finns på grund av tidsbrist inte med i uppsatsen.

1.7 Källkritik

De källor som utnyttjats är alla utvalda på basis av hur nära anknytning jag anser de har till ämnet. Rättsfallen tagna från EG-domstolen medför att generaladvokatens åsikt alltid finns tillgänglig, något som ytterligare hjälper förståelsen för fallet. Doktrin är utvald på liknande sätt såsom rättsfallen där jag av den stora mängd litteratur och artiklar valt de texter som ligger ämnet närmast. Offentligt tryck och myndighetsmaterial rörande spelmonopolet finns det också stora mängder av, något som är naturligt då Svenska spel är statligt ägt. Det är väldigt viktigt att bedöma huruvida källan innehåller någon värdering angående de svenska reglerna, vare sig det är positivt eller negativt. Är så fallet måste det övervägas ifall källan verkligen är objektiv och användbar nog att inkluderas i uppsatsen. Det kan hävdas att information från myndigheter kan vara färgade på grund av statens intresse i Svenska spel och detta är något som jag haft i betänkan vid läsande av materialet.

2 Metod

Den metod som jag kommer att använda mig av är i grund och botten den rättspositivistiska metoden. Med detta menar jag att jag utgår från den metod som bland annat beskrivs i Metodproblem i rättsvetenskap⁵, däremot bör det tilläggas att endast en *svag* rättspositivistisk⁶ metod är aktuell för detta arbete. Denna metod innebär att jag inriktar mig på lagtext, praxis, förarbeten och annat närliggande material. Dessa kommer sedan att ligga till grund och vara betydelsefulla för eventuellt ställningstagande. Det är i detta material jag söker vägledning och stöd för mina åsikter. Jag utesluter inte att det finns andra metoder eller källor som vore bättre, inte heller att åsikter och slutsatser dras enbart baserat på materialet. Den positivistiska metod jag valt, studerar som tidigare nämnt praxis och gällande lag, *de lege lata*, detta innebär inte att jag utesluter möjligheten att kritisera den gällande lagen eller att resonera utifrån ett *de lege ferenda* resonemang. Kritik och personliga värderingar är något som inte är uteslutet i den positivistiska metoden men enligt Hellner⁷ är det viktigt att de eventuella värderingar som tas upp i argumentationen redovisas explicit och motiveras i den mån det är möjligt. Detta gör jag genom att tillägna en analysdel där mina egna åsikter angående materialet redovisas.

⁵ Hellner, Metodproblem i rättsvetenskapen, 2001, sid 117

⁶ Dalman, Att vara vetenskapligt neutral, arbete under utgivning

⁷ Hellner, Metodproblem i rättsvetenskapen, 2001 sid 128

3 EG kontra statliga spelmonopol

I kronologisk ordning kommer jag i följande kapitel att behandla de rättsfall som jag anser vara viktigast inom området. Flera rättsfall tas upp eftersom de tillsammans bildar en bedömningsgrund som både förenklar och förtydligar resonemanget om hur ett nationellt monopol bedöms. Kommissionen har allteftersom det bildats ny praxis hänvisat bakåt i tiden mot de gamla fallen och använt sig av ett antal kriterier som sedan tillämpats vid bedömningen av huruvida ett nationellt monopol är förenligt med gemenskapsrätten.

3.1 Monopol

De monopol som behandlas i uppsatsen samt de kommande rättsfallen är alla av typen rättsliga monopol. Då länderna har olika regleringar av marknaden skiljer sig sättet på vilket de utvalda företagen fått sin licens att bedriva eventuellt spel, men gemensamt för alla är att de genom någon urvalsform tilldelats rättigheterna.

För handel inom den europeiska gemenskapen finns inom EG-fördraget regler uppställda angående vad som är acceptabelt eller ej. Förekomsten av monopol, och specifikt statliga monopol, är inget som i sig är förbjudet enligt europarätten. Det är däremot viktigt att de uppfyller de krav som ställs upp i EG-fördraget, bland annat i de avsnitt som behandlar konkurrens. Artikel 31 i EG-fördraget⁸ säger att statliga monopol ska anpassas så att de inte

⁸ Artikel 31 EG;

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

Bestämmelserna i denna artikel skall tillämpas på varje organ genom vilket en medlemsstat, rättsligt eller i praktiken, direkt eller indirekt kontrollerar, styr eller märkbart påverkar import eller export mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser skall även tillämpas på monopol som staten överlåtit på andra.

2. Medlemsstaterna skall inte vidta några nya åtgärder som strider mot de principer som anges i punkt 1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.

på något sätt diskriminerar någon samt att handeln inte påverkas. Gällande påverkan av handel är detta reglerat i artiklarna 81-89 EG-fördraget och med handel menas i den mån den europeiska gemensamma marknaden påverkas⁹. I dessa regleras vad som är förenligt med EG-rätten gällande handel mellan medlemsstater (art 81) och vad som anses som, samt konsekvenserna av, ett eventuellt missbruk av dominerande ställning (art 82,83). I artikel 86 ställs villkoren upp för situationen då ett företag får exklusiva rättigheter av staten (licenser, tillstånd mm) och här sägs att beviljande av dessa rättigheter inte får strida mot artikel 81-89. Det vill säga det eventuella monopol som skapas via licensieringen inte på något sätt får strida mot konkurrensreglerna i EG-fördraget. Vidare står det att monopol ska anpassas efter konkurrensreglerna ”i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs”¹⁰, något som gör att det skapas en diskussion för när och om ett monopol får lov att bryta mot konkurrensreglerna. Slutligen värnar även artikeln för utvecklingen av handeln och bestämmer att trots det som tidigare sagts får ej handeln påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

Monopol kan ibland ses som något negativt och det kan debatteras för och emot angående huruvida det är något som bidrar till utveckling eller ej för handel. Klart är i alla fall att inom den europeiska gemenskapen är inte förekomsten av ett monopol i sig förbjudet, det finns inget som reglerar *mot* bildandet av monopol. Istället är det missbruket och konsekvenserna av den monopolistiska situationen som beivras och regleras.

3.2 Gällande rätt

Gällande rätt inom detta område är naturligtvis de bestämmelser i EG-fördraget, i detta avsnitt ska de artiklar i fördraget som är mest väsentliga redovisas. Regler för spelmonopol regleras däremot inte specifikt i EG-fördraget vilket innebär att det blir nationellt reglerat. De nationella reglerna får däremot inte strida mot de artiklar, och dess innebörd, som finns i EG-fördraget. De artiklar som varit mest aktuella och tongivande under de mål rörande

3. Om ett statligt handelsmonopol har en reglering som är utformad för att underlätta avsättningen eller det ekonomiska utbytet av jordbruksprodukter skall vid tillämpningen av reglerna i denna artikel likvärdiga garantier för sysselsättning och levnadsstandard tillförsäkras berörda producenter.”

⁹ Wetter, Karlsson, Rislund, Östman, Konkurrensrätt – en handbok, 2004, sid 562

¹⁰ EG-fördrag artikel 86.2

lotterier och spel har främst kretsat kring de artiklar som behandlar friheten att tillhandahålla tjänster och även etableringsrätten. Mer specifikt innebär detta artikel 43 och 46 gällande etableringsrätten samt artikel 49 och 55 gällande tjänster. Artiklarna handlar i princip om att det inte får förekomma hinder för någon att etablera sig i ett annat medlemsland eller att denne hindras från att erbjuda tjänster i detta medlemsland. Artikel 50 i fördraget beskriver vad som bör anses som tjänst och är inledningsvis väldigt viktig i sammanhanget eftersom det sedan tidigare inte bestämts vilken kategori lotteri och vadhållning faller under. Etableringsrätten, artikel 43, som behandlas bland annat i Gambellimålet¹¹, beskriver rätten för en aktör att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium.

Artikel 46¹² tillämpas gällande frihet att tillhandahålla tjänster såväl som inom etableringsrätten. Artikeln i fråga är frekvent förekommande i de nationella domstolarnas försvar för sina monopol och utgör grunden i det som medlemsländerna anser vara rättfärdiga anledningar till att inskränkningar görs gentemot EG-fördraget. Liknande undantag finns även för kapitlet som behandlar varor, i artikel 28 anges att ”Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.” Även denna har en artikel som ger undantag till vad som sägs, nämligen artikel 30, där det återigen tas upp att bestämmelserna i nämnda artikel inte skall hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Motiveringen i dessa två undantagsartiklar kommer visa sig vara viktiga i den fortsatta diskussionen angående spelmonopolet. Monopol, som otvivelaktigt innebär en förändring i konkurrensen, regleras i artikel 81,82 och 86 i EG-fördraget. Artikel 81 samt 82 innehåller de grundläggande regler om förbud mot snedvridande konkurrens. Dessa två artiklar reglerar främst missbruk i form av konkurrensbegränsande avtal samt missbruk av dominerande ställning. Artikel 86¹³ behandlar statliga monopol och denna kan jämföras med vad som stipuleras i artikel 31 angående monopol där det i första punkten står ”Medlemsstaterna skall säkerställa att

¹¹ C-243/01 Gambelli m.fl

¹² Art 46 EG-fördraget, ”Bestämmelserna i detta kapitel och åtgärder som vidtagits med stöd av dessa skall inte hindra tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.”

¹³ Artikel 86 EG;

”Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i detta fördrag”

statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.” Viktigt att påpeka är det faktum att artikel 31 gäller statliga handelsmonopol där handel innebär varor. Artikel 86 däremot avser både varor och tjänster, för artikel 31 finns ingen motsvarighet som behandlar tjänster. Detta är av intresse då det inledningsvis undersöks om lotteri och spel anses vara tjänst eller vara.

3.2.1 Grundläggande principer för tjänster

Inom ramen för fri rörlighet för tjänster ingår vissa grundläggande principer som enligt EG-domstolens praxis ska tillämpas för alla tjänster¹⁴. Bland dessa finns principen om ömsesidigt erkännande, det vill säga om en tjänst lagligen produceras i ett land är det ej tillåtet att hindra tillträde av denna tjänst på en annan marknad inom gemenskapen. Principen om likabehandling innebär att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjudet. Proportionalitetsprincipen, som beskrivs i artikel 5 EG-fördraget¹⁵, är den princip som reglerar de åtgärder nationerna vidtar vid eventuella inskränkningar i EG-fördraget. Det är viktigt att dessa åtgärder är proportionerliga med hänsyn till det angivna ändamålet samt att de inte anses överträda de gränser som kan vara nödvändiga för att skydda de eventuella folkintressena.¹⁶ Åtgärdernas proportionalitet bedöms på tre kriterier¹⁷:

- 1) Lämpligheten av åtgärden för att uppnå dess syfte
- 2) Nödvändigheten, finns det någon mindre inskränkande åtgärd?
- 3) Proportionaliteten av åtgärden i relation till den begränsning den medför.

Proportionalitetsprincipen kommer användas närmare både i de redovisade rättsfallen samt i den analys som efterföljer. Inom detta valda ämnesområde är denna princip av stor vikt och kommer därför att återkomma senare i uppsatsen.

¹⁴ Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol- teori, verklighet och framtid, 2005, sid 54

¹⁵ Art 5 EG-fördrag. ”Gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom detta fördrag. På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.”

¹⁶ Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol- teori, verklighet och framtid, 2005, sid 54

¹⁷ Ibid

3.2.2 Gebhardtestet

Gebhardtestet utgår ifrån specifika villkor med vilka det görs en prövning angående huruvida en nationell inskränkning mot artikel 49, friheten att tillhandahålla tjänster, kan anses vara förenlig med gemenskapsrätten. Testet uppkom i samband med rättsfall C-55/94, i vilket Reinhard Gebhard startar och bedriver en advokatverksamhet i Italien. Gebhardtestet går ut på att analysera den bestridna åtgärden utifrån olika synvinklar. Domstolens bedömning angående de inskränkande åtgärderna var att de skulle uppfylla vissa kriterier. Domstolen menar att ”emellertid skall de nationella villkor som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras i fördraget uppfylla fyra förutsättningar. De skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de skall framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.”¹⁸ Detta innebär att diskriminering, lämplighet, nödvändighet samt proportionalitet är de faktorer som betraktas vid utnyttjande av Gebhardtestet.

3.3 C-275/92 Schindler

Gerhart och Jörg Schindler distribuerade i Storbritannien reklam och beställningsblanketter gällande ett lotteri som anordnades i Tyskland till brittiska medborgare. Detta stoppas i brittiska tullen med hänvisning till den gällande lotterilagen i Storbritannien¹⁹. Brittiska tullmyndigheten väckte talan mot Gerhart och Jörg Schindler angående den olovliga införsel av lottsedlar och medföljande reklam samt syftet att sälja eller distribuera dessa, något som i Storbritannien är reglerat och endast utvalda aktörer har tillåtelse att göra. Court of High Justice anser sig behöva svar på sex, i fallet, principiellt viktiga frågor²⁰ och vänder sig därför till EG-domstolen för tolkning av gemenskapsrätten. Frågorna i punkt 12.1 samt 12.4 ställs till domstolen för att utreda huruvida lotterierna i fråga bör ses som en vara enligt artikel 30 i EG-fördraget (numera art 28) eller som en tjänst enligt artikel 59

¹⁸ C-55/94 Gebhard, punkt 39

¹⁹ C-275/92 Schindler, punkt 5

²⁰ Ibid, punkt 12

(numera art 50). Domstolens svar på detta är att lotterireklam och lottsedlar ska betraktas som en tjänst²¹ och därmed falla under EG-fördragets artiklar 59 och 60 (numera art 49 och 50)²². Då det fastslagits att det handlar om en tjänst, återstår två frågor för domstolen att besvara. Första frågan är ifall de inskränkningar som Storbritannien har gällande lotterier inom dess territorium utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster²³, och om så är fallet, kan de socialpolitiska skäl med hänsyn till allmän ordning och allmän moral berättiga dessa inskränkningar²⁴? Domstolen finner att den lagstiftning som återfinns i Storbritannien angående anordnande av lotteri utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster. Detta innebär att en nationell reglering angående vilka aktörer som tillåts anordna lotterier strider mot gemenskapsrätten. Vidare resonerar domstolen i följdfrågan ifall det kan finnas undantag som berättigar denna inskränkning i gemenskapsrätten. Den brittiska lagstiftningen har som syfte att förebygga brott och garantera att deltagarna i spel om pengar behandlas ärligt; att undvika att stimulera efterfrågan på sådana spel om pengar som kan få skadliga sociala effekter vid överdrift; att se till att lotterier inte kan anordnas i personligt eller kommersiellt vinstsyfte, utan endast för välgörande, idrottsliga eller kulturella ändamål²⁵. Detta påpekar även generaladvokaten som, även fast han fastslår att åtgärderna kan strida mot gemenskapsrätten, erkänner att regleringen finns för att skydda allmänintresset²⁶. Domstolen anser att dessa syften är av sådan karaktär att de berättigar den klara inskränkning som görs gentemot EG-fördraget. På grund av den speciella egenskap som spel och vadhållning har, samt sannolikheten att det leder till brott och bedrägerier finner domstolen, i linje med generaladvokaten som förespråkar att medlemsstaterna själva reglerar området²⁷, att de egenskaper som återfinns i fallet berättigar de nationella myndigheterna *ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar* (författarens kursivering) när det gäller att bedöma vad som krävs för att skydda spelarna och bevara ordningen i samhället²⁸. Svaret på den sjätte frågan, angående huruvida en inskränkning kan vara berättigad, blev följaktligen "[...] att fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en lagstiftning som den brittiska

²¹ C-275/92, Schindler, punkt 25

²² Ibid, punkt 37

²³ Ibid, punkt 12.5

²⁴ Ibid, punkt 12.6

²⁵ Ibid, punkt 57

²⁶ Förslag till avgörande av generaladvokat Gulmann gällande mål C-275/92 punkt 111-114

²⁷ Ibid, punkt 125

²⁸ C-275/92 Schindler, punkt 61

lotterilagstiftningen mot bakgrund av de hänsyn till socialpolitik och bedrägeribekämpning som ligger till grund för den.”²⁹.

3.4 C-124/97 Läärä

Markku Läärä som i egenskap av ansvarig för Transatlantic software Lts (TAS) erbjöd lotterier och spel i Finland i form av enarmade banditer, något som stred mot gällande lagstiftning angående lotterier såvida speciellt tillstånd inte tilldelats. Den finska domstolen förklarade målet vilande och ställde tolkningsfrågor till EG-domstolen för att bland annat få svar på ifall detta mål kunde anses motsvara Schindler³⁰ och därmed att berörda artiklar i EG-fördraget skulle tolkas på liknande sätt. I och med domen i Schindlermålet yttrade sig nu flera regeringar med stöd i det nämnda fallet och säger följande; ”bestämmelserna i fördraget inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning enligt vilken en enda offentligrättslig förening har ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater som den finska lagstiftningen, eftersom den rättfärdigas av liknande hänsyn som de som domstolen beaktade i domen i målet Schindler.”³¹. Vi ser redan hur Schindlermålet underlättar för de regeringar som har ett spelmonopol och vill försvara detta. Även generaladvokaten framhäver vikten av jämförelser med Schindlermålet då han påpekar hur Schindlermålet i flera avseenden gör det lättare att lösa en tvist av denna natur³².

Läärä argumenterar för det faktum att vinst i automaterna grundar sig på skicklighet och därför skiljer sig från omständigheterna i Schindlermålet³³. Domstolen däremot anser att spel mot betalning betraktas som penningspel och därför är jämförbart med lotterierna i Schindlermålet³⁴. Det fastslås då att eftersom alla utom de med tillstånd är förbjudna att tillhandahålla denna typen av tjänst, utgör den finska lagstiftningen ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster³⁵. Den finländska regeringen har yttrat sig och säger i sitt försvar att inskränkningen beror på att de vill ”begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier till följd av motsvarande verksamheter och

²⁹ C-275/92 Schindler, punkt 63

³⁰ C-275/92 Schindler

³¹ C-124/97 Läärä, punkt 12

³² Förslag till avgörande av generaladvokat La Pergola gällande C-124/97 punkt 33

³³ C-124/97 Läärä, punkt 11

³⁴ Ibid, punkt 18

³⁵ Ibid, punkt 29

endast tillåta dessa för att insamla medel för välgörenhet eller för allmännyttiga ändamål.”³⁶. EG-domstolen resonerar att de nämnda syftena ska betraktas som sammantagna och det allmänintresse som beskyddas tillsammans faller inom det skönsrättsliga utrymme för bedömningar som det sedan tidigare diskuterats i Schindlermålet³⁷. Detta stämmer överens med generaladvokatens åsikt, då även han anser att bedömningen ska göras på ett ”ändamålsenligt sätt” med hänsyn till allmänintresset³⁸. Vidare säger även EG-domstolen att ”Det är nämligen deras [de nationella myndigheterna, författarens kommentar] sak att bedöma om det i förhållande till det eftersträvade syftet finns anledning att helt eller delvis förbjuda verksamheter av detta slag eller endast begränsa dem och i detta syfte föreskriva mer eller mindre strikta kontrollåtgärder.”³⁹. EG-domstolen tar också upp ett möjligt alternativ där länderna, istället för att ha monopol, kan uppnå de sociala syften som ställts upp genom att ställa krav på de eventuella aktörerna så att syftena ändå skulle uppnå. Dock medger domstolen att även detta beslut faller inom det skönsrättsliga bedömningsutrymme och därför lämnas helt åt respektive regering att besluta, så länge det beslut som fattas inte är oproportionerligt. Angående beslutets proportionalitet redogörs detta utförligt av generaladvokaten⁴⁰ och resultatet av denna diskussion som förs av honom återspeglas även i domen då EG-domstolen ska ta ställning i målet. Följaktligen kommer EG-domstolen fram till att fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den finska lagstiftningen, enligt vilken en enda offentligrättslig förening har ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater med beaktande av de allmännyttiga ändamål som den grundas på.

3.5 C-67/98 Zenatti

Diego Zenatti bedrev i Italien en förmedlingsverksamhet på uppdrag av ett engelskt bolag. I denna verksamhet tilläts kunderna spela på diverse evenemang som sedan förmedlades till det engelska bolaget. Zenatti ålades att upphöra med denna verksamhet då han saknade nödvändigt tillstånd för sådan verksamhet, något som enligt italiensk lag är ett krav.

³⁶ C-124/97 Läära, punkt 32

³⁷ Ibid, punkt 33,35

³⁸ Förslag till avgörande av generaladvokat La Pergola gällande C-124/97 punkt 34

³⁹ C-124/97, Läära, punkt 35

⁴⁰ Förslag till avgörande av generaladvokat Fennelly gällande mål C-67/98 punkt 37-40

Italienska domstolen förklarade målet vilande för att till EG-domstolen ställa följande tolkningsfråga:

"Utgör bestämmelserna i fördraget om tillhandahållande av tjänster hinder för en sådan reglering som den italienska lagstiftningen om vadhållning mot bakgrund av de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål som ligger till grund för den?"⁴¹

Den italienska regeringen samt de övriga regeringar som yttrat sig i fallet anser att de uppgifter som återfinns i Schindlermålet är tillräckligt för att lösa denna tvist. Zenatti däremot anser att vadhållning skiljer sig väsentligt mot lotteri då det baseras mer på spelarens skicklighet och kunskap till skillnad från ren sannolikhet eller tur då det handlar om lotteri. Generaladvokaten Fennelly håller med att det med rätt kan göras en distinktion mellan lotteri och vadslagning men påpekar att det är de personliga, sociala, moraliska och ekonomiska följderna av hasardspel som är viktiga att beakta⁴². EG-domstolen anser under dessa omständigheter att det aktuella fallet angående vadslagning kan jämföras med de som behandlades i Schindlermålet⁴³. Som i de övriga beaktade fallen utgör den nationella lagstiftningen angående anordnande av lotterier de facto ett hinder mot friheten att tillhandahålla tjänster⁴⁴, frågan är ifall det finns grunder som berättigar detta hinder. Generaladvokaten tar upp tre möjliga grunder som kan berättiga en eventuell inskränkning i EG-fördraget⁴⁵;

- Att förebygga brott och skydda konsumenter mot bedrägeri
- Att undvika att stimulera efterfrågan på spel och förhindra därpå följande moraliska och ekonomiska skador som åsamkas deltagare och samhället i allmänhet
- Att tillse att spelverksamheten inte anordnas för egen eller kommersiell vinning utan endast för välgörenhet-, idrotts- eller andra goda ändamål

Enligt yttranden från italienska regeringen är syftet med lagstiftningen att förhindra att dessa spel blir inkomstkälla för individer, att undvika brott och bedrägeri samt skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. EG-domstolen gör en helhetsbedömning såsom det gjordes i Schindlermålet⁴⁶ och anser att nivån av skydd för att uppfylla de syften som ställts upp bör återfinnas inom det skönsmässiga utrymme som domstolen fastslagit att den nationella myndigheten har. Generaladvokaten menar⁴⁷, och EG-domstolen

⁴¹ C-67/98, Zenatti, punkt 11

⁴² Förslag till avgörande av generaladvokat Fennelly gällande mål C-67/98 punkt 23

⁴³ C-67/98 Zenatti, punkt 19

⁴⁴ Ibid, punkt 27

⁴⁵ Förslag till avgörande av generaladvokat Fennelly gällande mål C-67/98 punkt 26

⁴⁶ C-275/92 Zenatti, punkt 58

⁴⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Fennelly gällande mål C-67/98 punkt 32

instämmer⁴⁸, att det är viktigt att de bakomliggande socialpolitiska syftena uppfylls och verkligen ämnar minska spelmöjligheterna. Den inkomst som genereras på grund av lagstiftningen och som fördelas till allmännyttiga ändamål får endast accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet. Med ledning av detta besvarar EG-domstolen tolkningsfrågan på så sätt att den nationella lagstiftningen inte utgör något hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, ”om lagstiftningen i fråga verkligen är motiverad av ett socialpolitiskt syfte att begränsa skadeverkningarna av sådan verksamhet och om de restriktioner som därigenom åläggs inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte.”⁴⁹

3.6 C-243/01 Gambelli m.fl

Gambellifallet är det mest aktuella fall som berör uppsatsen ämne, det är därför naturligt att det behandlas mer ingående samt ges mer utrymme än de tidigare fallen. De yttrande som inkommit är liksom generaladvokatens yttrande intressanta att beakta. Dessa kommer därför redovisas mer utförligt än tidigare.

I Italien fanns vid den gällande tidpunkten en rad agenturer upprättade i landet som via Internet förmedlade vad och spel till bookmakern Stanley International Betting Ltd i Storbritannien. Detta strider mot det monopol på sportvadhållning som är förbehållet vissa aktörer i landet. Domstolen förklarar målet vilande och ställer en tolkningsfråga till EG-domstolen angående huruvida nationell lagstiftning såsom den i lag nr 401/89 kan anses vara förenlig med artikel 43 och följande artiklar och artikel 49 och följande artiklar i EG-fördraget om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster. Samtidigt ställs även frågan ifall den straffsanktionerade delen av förbudet kan anses vara förenlig med gemenskapsrätten, det är nämligen så att det för en italiensk medborgare är brottsligt att koppla upp sig via Internet till en bookmaker som är etablerad i en annan medlemsstat.

Den svenska regeringen yttrar sig i målet och anser att de italienska åtgärderna inte är diskriminerande och tillämpas inte heller på ett diskriminerande sätt. Faktumet att lagstiftningen även tjänar som en inkomstkälla åt staten är inte oförenligt med

⁴⁸ C-67/98 Zenatti, punkt 36

⁴⁹ Ibid, punkt 38

gemenskapshetsrätten så länge åtgärderna är proportionerliga jämfört med syftet.⁵⁰ Angående inskränkningen i etableringsfriheten, det vill säga huruvida det brittiska företaget har rätt att etablera agenturer i landet eller ej, undersöker generaladvokaten först frågan om det handlar om inskränkning i etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. Detta eftersom etableringsfriheten enligt normhierarkin i fördraget har företräde före friheten att tillhandahålla tjänster⁵¹. Det spelmonopol som byggts upp i Italien baseras på att tillstånd tilldelas utvalda aktörer som sedan får beträda spelmarknaden. I de fall det finns nationella villkor som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som fördraget garanterar, i Gambellifallet en inskränkning i etableringsfriheten, ska dessa villkor uppfylla fyra krav⁵²:

- De skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt
- De skall framstå som motiverade med hänsyn till ett tvingande allmänintresse
- De skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem
- De skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning

En utländsk näringsidkare måste kunna söka detta tillstånd så som en nationell näringsidkare kan och koncessionssystemet måste uppfylla de fyra nämnda förutsättningarna. En analys av det italienska systemet kontra de fyra förutsättningarna inleds av generaladvokaten med en undersökning i eventuell diskriminering. Vid den gällande tidpunkten var det ett krav för aktörer som sökte koncession att ha tillgång till en affärslokal på italienskt territorium, något som förefaller vara omöjligt då det är olagligt att starta och utöva verksamheten utan koncession och verksamhet i en sådan affärslokal alltså under inga förhållanden kan bedrivas i förväg⁵³. Redan vid närmare inspektion faller koncessionssystemet på det första av de fyra kriterierna. Generaladvokaten nämner inget angående var i fördragshierarkin detta mål ska falla inom, det vill säga huruvida det bör handla om etableringsfrihet eller frihet att tillhandahålla tjänster, utan avslutar första delen av sin analys med följande bedömning:

”I detta skede kan jag därför slå fast, att om det är fråga om ett etableringsställe - en fråga som det ankommer på den nationella domstolen att avgöra - så strider det i de italienska

⁵⁰ Förslag till avgörande av generaladvokat Alber gällande Mål C-243/01 punkt 55

⁵¹ Ibid, punkt 76

⁵² Ibid, punkt 91

⁵³ Ibid, punkt 95

bestämmelserna innefattade verksamhetsförbudet för anordnare av sportvadhållning som har fått vederbörligt tillstånd i andra medlemsstater mot principen om fri etablering i den mening som avses i EG-fördraget.”⁵⁴.

Även då det inte med säkerhet avgörs ifall det handlar om inskränkning i etableringsfriheten, så är det av domstolarna avgjort att deltagande i spel i utbyte mot betalning är en verksamhet som räknas till sportvadhållning och därmed betecknat som en tjänst⁵⁵. Det är även sedan tidigare klart att vissa hinder i friheten att erbjuda tjänster kan tillåtas om de är uttryckligen beskrivna i EG-fördraget eller om det enligt tidigare praxis visat sig motiverat av tvingande hänsyn. Gambellimålet fortsätts genom att generaladvokaten fastslår att åtgärderna de facto är diskriminerande och utforskar därmed ifall de även är berättigade. Den italienska regeringen baserar förbuden på de argument som tidigare anförts i föregående mål gällande berättigande för de inskränkande bestämmelser angående spelmonopol. Domstolen har tidigare gjort en samlad bedömning angående vad som berättigar förbuden samtidigt som nationerna givits ett utrymme för egen bedömning vilket innebär att det är medlemsstaternas sak att bestämma målsättningar och skyddsnivå. Generaladvokaten tar i sin undersökning upp tre målsättningar som kan tänkas ligga bakom en nationell reglering⁵⁶:

- Risker som beror på organisatören såsom bedrägerier och andra brott
- Skydd för spelarna. Strävan att begränsa spelmöjligheterna i syfte att förebygga de skadliga ekonomiska och sociala följderna av omåttliga spelinsatser och spelbegär eller till och med spelmani
- Den ekonomiska aspekten angående den inkomst som genereras till statskassan

Generaladvokaten anser att riskerna för bedrägerier och liknande bör kunna motverkas genom kontroller i samband med tillståndsgivningen. Vidare bör en aktör med tillstånd att tillhandahålla tjänsten i ett medlemsland även vara tillåten att göra det i andra medlemsländer. Då det gäller att skydda spelarna och motverka spelbegär är det viktigt att undersöka ifall syftet verkligen uppfylls. Ett diversifierat och utökat spelutbud medför risker men då denna bedömning överlåtits till medlemsstaterna själva innebär det att

⁵⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Alber gällande Mål C-243/01 punkt 104

⁵⁵ Ibid, punkt 106

⁵⁶ Ibid, punkt 117

avgörande ligger hos de nationella domstolarna och ej hos kommissionen. I förevarande fall har det även uppkommit att den italienska staten genom lagstiftning har skapat möjligheten att utöka spelutbudet samt att organisatörerna av spel har marknadsfört sig aggressivt med hjälp av reklam. Generaladvokaten säger att dessa omständigheter tydligt visar på att syftet med spelbegränsning i realitet inte eftersträvas och kan därför inte längre motivera de hinder för tillhandahållandet av fria tjänster⁵⁷. Angående den ekonomiska aspekten av ett spelmonopol hänför generaladvokaten att det sedan tidigare klargjorts att den endast får vara en accessorisk konsekvens av den spelpolitik som förs⁵⁸. Generaladvokaten fortsätter i sitt uttalande att beskriva hur nationernas yttrande i fallet, tydligt visar hur de är rädda för att ändrade förutsättningar för spelmonopolet kan innebära ett väsentligt inkomstbortfall. Det sociala skyddet för spelaren och begränsningar i spelutbudet läggs det lite vikt på. Något konsumentskydd med hänsyn till allmänintresset är det alltså inte tal om⁵⁹. Generaladvokaten anser därmed att de inskränkningar på friheten att tillhandahålla tjänster inte kan berättigas med hänsyn till allmänintresset.

EG-domstolens svar på frågorna inleds med ärendet angående etableringsrätten. Domstolen anser att om ett företag likt Stanley, som är etablerat i en medlemsstat, inte får verka i Italien på grund av de befintliga regleringarna ska detta anses som ett hinder för etableringsfriheten⁶⁰. Angående den straffsanktionerade förbudet att via Internet koppla upp sig och delta i vadhållning i en medlemsstat är också oförenligt med fördragsrätten⁶¹. I friheten att tillhandahålla tjänster ingår även friheten för någon att utnyttja denna. Det konstateras därför att den italienska lagstiftningen utgör hinder både för etableringsfriheten samt friheten att tillhandahålla tjänster⁶². Precis som i föregående fall har det konstaterats en överträdelse och det är upp till domstolen i fråga att undersöka ifall det finns grund för undantag enligt artikel 45 och 46 i EG-fördraget eller på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset⁶³. Precis som det framgick i Zenattidomen ska restriktionerna tjäna syftet att verkligen minska spelmöjligheterna och även ifall den potentiella inkomsten är väsentlig får det endast vara en positiv konsekvens och inte det verkliga syftet. Det är även viktigt att alla inskränkningar i fördraget finns enbart för att säkerställa de målsättningar gällande

⁵⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Alber gällande Mål C-243/01 punkt 122

⁵⁸ Ibid, punkt 125

⁵⁹ Ibid, punkt 127,128

⁶⁰ C-243/01 Gambelli m.fl, punkt 46

⁶¹ Ibid, punkt 57

⁶² Ibid, punkt 59

⁶³ Ibid, punkt 60

skydd för spelare och begränsning av spel⁶⁴. EG-domstolen säger i punkt 69 av Gambellimålet att: ”I den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna i denna medlemsstat inte åberopa att hänsyn till den allmänna samhällsordningen gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna, för att motivera de åtgärder som domstolen i det nationella målet har att ta ställning till.”. Gällande tolkningsfrågan instämmer EG-domstolen med generaladvokatens uttalande och anser att sådana nationella regleringar som beskrivs i förevarande fall är ett hinder mot gemenskapsrätten. Däremot anser EG-domstolen att det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida en sådan lagstiftning, mot bakgrund av dess konkreta tillämpning, verkligen svarar mot målsättningar som kan rättfärdiga den, och huruvida de inskränkningar som den föreskriver inte framstår som oproportionerliga i förhållande till dessa målsättningar⁶⁵.

3.7 Rättsläget

De berörda rättsfallen bidrar alla till att skapa en grund för hur EG-kommissionen bedömer likartade fall. Varje mål har en eller flera väsentliga punkter som tillsammans kan bidra till att spelmonopol bedöms utifrån likartade kriterier. Tidigare har det inte funnits något som särskilt reglerar spelmonopol och i bristen på direktiv innebär att många länder behåller sina handelsinskränkande åtgärder, ofta tills de blir prövade i EG-domstolen⁶⁶, något som vi sett i och med de redovisade rättsfallen. Vad rättsfallen för med sig kan liknas till en manual för hur ett monopol kan byggas upp för att inte anses inskränka på europarätten. Tillsammans innehåller de regler för vad som är tillåtet att göra samt vad som inte är tillåtet. I Schindlermålet behandlas frågan huruvida spel ska ses som en tjänst eller vara samt den viktiga frågan angående huruvida socialpolitiska skäl kan förlåta existensen av inskränkande åtgärder. Spel och vadhållning bedöms vara en tjänst och angående de socialpolitiska skälen blir svaret jakande, det vill säga dessa kan vara tillräckligt för att berättiga en åtgärd som inskränker på EG-fördragets regler. Då det framkommit att

⁶⁴ C-243/01 Gambelli m.fl, punkt 67

⁶⁵ Ibid, punkt 76

⁶⁶ Blum, State monopolies under EC law, 1998, sid 132

socialpolitiska skäl i viss mån kan vara tillräckligt för att ett land ska tillåtas ha handelsbegränsande regleringar uppkommer frågan angående hur dessa skäl ska bedömas. Domstolen i Schindlermålet fastställer något som visar sig vara väldigt viktigt i följande rättsfall angående spelmonopol. Nämligen att bedömning av detta ska åligga de nationella domstolarna, i och med detta uttalande skapar EG-domstolen ett skönsmässigt utrymme för de nationella domstolarna, inom vilket de själva bedömer huruvida inskränkningarna bryter mot EG-fördraget eller ej. Som inom så många andra områden är politik oftast inblandat, när det handlar om en marknad och verksamhet som inbringar stora mängder pengar åt länderna i fråga är politikens inverkan i det närmaste obestridlig. Det kan tänkas att detta var en orsak bakom överlämnandet av beslutsmakten från EG-domstolens sida. Ett rättsligt beslut såsom detta, som sedan kan ha stora politiska effekter kan ses som att EG-domstolen bebländar sig i nationella politiska beslut, något som exempelvis inom spel-, sjukvård-, och abortfrågor inte är en företeelse som inträffar ofta⁶⁷. En orsak till att beslutandemakten inom området lämnats över till de nationella domstolarna kan bero på att den nationella domstolen i bättre utsträckning kan bedöma proportionaliteten i åtgärderna då området ligger dessa närmare till hands. Det hävdas till och med att denna försiktighet alltid infinner sig vid politiska eller känsliga områden, och därför används enbart ett proportionalitetstest⁶⁸. Proportionalitet i de inskränkande åtgärderna är något som behandlas i Lääräffallet, i detta fall förstärks också det faktum att det de facto är de nationella domstolarna som ska bedöma nivån av skydd samt att detta ska göras inom det skönsmässiga utrymme som skapades i och med Schindlermålet. Detta kan dock innebära att situationen bedöms olika beroende på vilken medlemsstat det handlar om⁶⁹ vilket till slut kanske innebär att bedömningen varierar stort i medlemstaterna inom unionen. Dock har det fastslagits flera gånger från EG-domstolen att endast för att ett medlemsland valt en viss form av skyddssystem, innebär detta inte att ett annat medlemslands reglering inte är nödvändig eller står i proportion till sitt syfte⁷⁰. Detta kan endera bidra till att en viss mångfald av bedömning angående spelmonopol uppstår, eller att det leder till en likartad bedömningsgrund för de nationella domstolarna. Oavsett vilken situation som inträffar är EG-domstolens ovilja att beblända sig i vad som kan anses vara politiska beslut relativt

⁶⁷ Craig och De Burca, EU law, 2003, sid 372

⁶⁸ Straetmans, Case C-6/01, Anomar v. Estado português, Judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, Piergiorgio Gambelli e.a., Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, Diana Elisabeth Lindman, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, Common Market Law Review, 2000 Volym: 37 Nummer: 4 sid: 1001

⁶⁹ Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol- teori, verklighet och framtid, 2005, sid 58

⁷⁰ Ibid, samt Schindler, C-275/92, punkt 61, Zenatti, C-67/98, punkt 33,34, Gambelli, C-243/01, punkt 63

tydlig. Det ska dock klargöras att även om EG-domstolen inte direkt vill påverka nationella beslut som kan beröra politik, är det vanligt förekommande att de ställer upp riktlinjer och anvisningar om vad som ska anses vara proportionellt samt under vilka kriterier som inskränkningar på grund av allmän hänsyn ska bedömas⁷¹. Detta tydliggörs i Zenattimålet, där det förutom de tidigare skälen som ansågs vara giltiga för att skydda det allmänna intresset, redogörs för ytterligare som kan anses vara befogade samt falla inom ramen för beskyddande av allmänintresset. Främst handlar det om att förebygga brott samt att undvika att stimulera efterfrågan på spel. Den mycket viktiga frågan angående inkomsten som generas från spelmonopolen berörs även här. Det får endast handla om en accessorisk konsekvens och inte vara huvudsyftet. I detta mål förstärks även vikten av att åtgärderna finns för att uppnå det uttalade syftet och att man inte får lov att ha inkomst som huvudanledning för en eventuell reglering.

Med ledning utifrån de regler och riktlinjer som EG-domstolen ställt upp torde utgången av Gambellimålet vara klar. En situation där det statliga monopolet uppenbart uppmuntrade till ökat spelande genom aggressiv marknadsföring och nya spelformer, samt lite skydd för spelaren och det allmänna intresset. Generaladvokaten konstaterar klart att den italienska regleringen, på en eller flera punkter bryter mot EG-fördraget. Det stod sedan tidigare klart att en accepterad reglering för det första minskar eller i bästa fall förhindrar uppkomsten av bedrägerier och andra brott som kan associeras med denna form av spel. Det andra är skyddet för spelaren, regleringen syftar till att minska spelmöjligheterna i hopp om att förebygga de skadliga ekonomiska och sociala konsekvenserna som ett spelbegär kan ge upphov till. Slutligen ska den inkomst som genereras till statskassan även distribueras så att den används till allmännyttiga ändamål. I det aktuella fallet fanns det lite eller inget konsumentskydd att tala om. Trots de till synes utmärkta förutsättningarna att döma ett monopol oförenligt med EG-rätten, väljer domstolen att återigen påpeka det faktum att dessa beslut faller inom det skönsmässiga utrymme som de nationella domstolarna givits. Anledningen till detta är rimligtvis den ovilja att ”lägga sig i” de nationella politiska besluten som nämnts på föregående sida och som även berörs av Straetmans⁷². Ur ett proportionalitetsperspektiv så torde det faktiskt vara de nationella domstolarna som är bäst

⁷¹ Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol– teori, verklighet och framtid, 2005, sid 59

⁷² Straetmans, Case C-6/01, Anomar v. Estado português, Judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, Piergiorgio Gambelli e.a., Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, Diana Elisabeth Lindman, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, Common Market Law Review, 2004 Volym: 41 Nummer: 5

lämpade att göra bedömningen angående huruvida en reglering faktiskt existerar för att uppnå de uttalade målen, eller om den enbart finns för att exempelvis tjäna som en inkomstkälla för staten. EG-domstolen befinner sig så pass långt ifrån situationen att en rättvis bild över monopolet i fråga blir svår att införskaffa sig. Trots att den italienska regeringen i Gambellimålet gått så långt gällande uppmuntrande av spel och brist på tillsyn för konsumentintresset valde domstolen att hänföra beslutandet till de nationella domstolarna.

Det kan verka paradoxalt att generaladvokaten fastställer att den italienska regleringen bryter mot flera av de punkter som ställts upp gällande monopol, samt att domstolen explicit uttrycker i punkt 69 i Gambellimålet⁷³ ett bärande kriterium, och ändå lämnas beslutet till den nationella domstolen. Detta är återigen ett tecken på EG-domstolens vilja att proportionalitetsbedömningen bör göras av dem som befinner sig närmast situationen. Anledningen till att det i domen uttrycks så tydligt vad som inte får lov att göras är enligt Straetmans⁷⁴ ett sätt för EG-domstolen att skicka riktlinjer till den nationella domstolen. På detta sätt bibehålls viljan att proportionalitetsbedömningen görs utan större inblandning från EG-domstolen men ändå med visst inflytande utifrån det gällande regleringarna. Så länge en medlemsstat utifrån de givna skäl som EG-domstolen bidragit kan rättfärdiga existensen av en inskränkande åtgärd är resultatet av de handelsbegränsande åtgärderna i princip icke relevanta, det är endast då ett medlemsland avsiktligt och dessutom grovt bryter mot de uppställda kriterierna som det skönmässiga utrymmet överskrids⁷⁵.

⁷³ C-243/01 punkt 69: I den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna i denna medlemsstat inte åberopa att hänsyn till den allmänna samhällsordningen gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna, för att motivera de åtgärder som domstolen i det nationella målet har att ta ställning till.

⁷⁴ Straetmans, Case C-6/01, *Anomar v. Estado português*, Judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, *Piergiorgio Gambelli e.a.*, Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, *Diana Elisabeth Lindman*, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, *Common Market Law Review*, 2004 Volym: 41 Nummer: 5 Sid: 1414

⁷⁵ Straetmans, Case C-124/97, *Lara*, Judgment of the Court of 21 September 1999 and Case C-67/98, *Zenatti*, Judgment of the Court of 21 October 1999, *Common Market Law Review*, 2000 Volym: 37 Nummer: 4 sid: 1003

4 Svensk gällande rätt

Regleringen av spelmarknaden i Sverige bygger på principen att endast utvalda aktörer får tillstånd att bedriva verksamhet. Tillståndsgivning och tillsyn hanteras av kommuner, länsstyrelser och lotteriinspektionen. Även regeringen ansvarar för utdelande av tillstånd, exempelvis i fallen med Svenska spel.⁷⁶ Den lag som för närvarande reglerar lotterier i Sverige är Lotterilagen⁷⁷. I andra hand finns även Kasinolagen⁷⁸ som efter Casino cosmopols uppkomst reglerar kasinospel med internationella spelregler. Lotterilagen tillämpas på lotterier anordnade för allmänheten och reglerar tillståndsgivning till de aktörer som önskas anordna lotteri samt definierar vad som anses vara lotteri. I lagens tredje paragraf definieras vad som avses med lotteri,

”3 § Med lotteri avses i denna lag en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få.

Till lotteri hänförs

1. lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden,
2. marknads- och tivolinöjen,
3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel.”

Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet. Med vinst avses i denna lag även rätt till fortsatt spel.

I propositionen till den nuvarande lotterilagen anges att lotterier även kan inkludera spel där deltagarna i viss mån kan påverka utgången genom någon form av kalkyl, men där slumpen ändå huvudsakligen avgör utgången⁷⁹. Detta innebär att exempelvis de sportspel

⁷⁶ Regeringskansliet, Mål för spelpolitiken, sid 1

⁷⁷ Lotterilag 1994:1000

⁷⁸ Kasinolag 1999:355

⁷⁹ Regeringens proposition 1993/94:182 sid 53 andra stycket

som Svenska spel anordnar faller under denna kategori. Gällande tillstånd för att anordna lotteri så regleras detta i olika paragrafer beroende på vilken typ av spel som ska anordnas. Dock gäller 9 §⁸⁰, ”Lotterier får anordnas bara efter tillstånd, om något annat inte följer av denna lag.” och 10 §⁸¹, ”Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.” oavsett vilken speltyp det gäller. I likhet med de redogjorda rättsfallen finns det bestämmelser i den svenska lotterilagen som skulle kunna anses utgöra ett hinder för dels etableringsrätten men även friheten att tillhandahålla tjänster. I 27 § Lotterilagen regleras spel på värdeautomater (jämför med de automater som behandlas i Läära⁸²). Tillstånd att anordna dessa spel ges endast till företag som ägs av svenska staten. Detta innebär i princip att endast svenska företag kan kvalificera sig och alla utländska är uteslutna. I 38 §⁸³ stipuleras det bland annat att ”Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte 1. främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri.”. Detta kan innebära att en utländsk aktörs etableringsrätt inskränks i och med att denna inte kan utöva sin verksamhet i Sverige. Exempel på detta redovisas senare då fallet Wermdö krog⁸⁴ tas upp. Detta är ett av de fåtal fall som behandlar spel och vadhållning med avseende på inskränkningar i gemenskapsrätten och visar sig även bli vägledande för hur Svenska domstolar utnyttjar det bedömningsutrymme som EG-domstolen tilldelat de nationella domstolarna.

Gällande Svenska spel och deras tillstånd att bedriva lotteri, spel och vadhållning så tilldelas detta enligt §45⁸⁵, i vilken det står att regeringen i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen får lov att lämna tillstånd till lotterier. Svenska spel har utifrån denna paragraf ansökt och fått tillstånd till majoriteten av sina spel.

⁸⁰ Lotterilag 1994:1000

⁸¹ Ibid

⁸² C-124/97 Läära

⁸³ Lotterilag 1994:1000

⁸⁴ Regeringsrätten mål 5819-01

⁸⁵ Lotterilag 1994:1000

4.1 Konflikter mellan svensk och europeisk rätt

Det är sedan tidigare fastslaget av EG-domstolen i de redovisade rättsfallen att en monopolreglering av spelmarknaden kan anses vara oförenlig med gemenskapsrätten och utgöra hinder dels för etableringsrätten eller friheten att tillhandahålla tjänster. Dock har det lämnats upp till de nationella domstolarna för att avgöra ifall de eventuella hinder som återfinns är berättigade ur bland annat folkhälsosynpunkt. Det utrymme för skönsmässig bedömning som de nationella domstolarna tilldelas, utnyttjas i fallet 5819-01, där regeringsrätten tar ställning till huruvida det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-fördragets bestämmelser eller ej.

4.1.1 Wermdö krog, Regeringsrätten mål 5819-01

Lotteriinspektionen beslutade 13 november 1998 att förelägga Wermdö krog AB (nedan Wermdö) vid vite av 100 000kr att snarast upphöra med förmedling av spel till SSP Overseas Betting Limited (SSP). SSP är ett brittiskt företag med säte i London och bedriver vadhållning på bland annat den engelska och skotska fotbollsligan.

Länsrätten

I länsrätten yrkar Wermdö att 38§ Lotterilagen, på vilken lotteriinspektionen grundar sitt beslut, strider mot EG-fördraget då den diskriminerar utländska aktörer och hindrar reglerna om fri rörlighet för tjänster. Länsrätten bedömer det handla om en tjänst såsom det beskrivs i Schindler⁸⁶ och att det kan vara frågan om hinder för friheten att tillhandahålla tjänster. Länsrätten hänvisar dock till det utrymme för bedömning gällande skydd för deltagarna i spel samt tvingande hänsyn till allmänheten som EG-domstolen tar upp i Schindlermålet. Länsrätten finner att bestämmelser som regleras enligt lag, med hänsyn till de bakomliggande faktorer gällande moraliska, religiösa och kulturella aspekter som sedan tidigare tagits upp av EG-domstolen, inte utgör ett hinder för artikel 49 i EG-fördraget, det vill säga friheten att tillhandahålla tjänster. Angående den diskriminerande delen av 38§ anser länsrätten att det inte handlar om diskriminering enligt artikel 12⁸⁷ i EG-fördraget då

⁸⁶ C-275/92 Schindler

⁸⁷ Artikel 12, EG-fördraget ”Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

förbudsregeln inte diskriminerar baserat på nationalitet utan alla aktörer som inte har tillstånd nekas rätten att bedriva lotteriverksamhet.

Kammarrätten

I kammarrätten yrkar Wermdö att de grundläggande krav som tas upp i Zenattimålet inte uppfylls i helhet av svenska regeringen. Wermdö anser att den inkomst som genereras är en prioriterad anledning till regleringen samt att syftet med monopolet inte är att skydda allmänheten och spelarna. Detta för att en stor mängd pengar spenderas årligen för att marknadsföra spelen, samt att det inte finns en enhetlig åldersgräns för spelen. I vissa fall saknas det helt och hållet åldersgräns på spelen. Wermdö drar paralleller till alkohol och tobak där reklam är förbjuden och anser att det i så fall skulle vara lika för spel och vadhållning. Sammantaget hävdar Wermdö att Sverige i praktiken inte uppfyller eller ens försöker uppfylla de allmännyttiga syften som krävs för en inskränkning i EG-fördraget.⁸⁸ Lotteriinspektionen anför att enligt en undersökning⁸⁹ är monopolet och lotterilagen i överensstämmelse med EG-rätten. ” Den svenska lagstiftningen har exakt de syften som EG-rätten tillåter. Överskottet från spelen går inte till näringslivet, spelberoende motverkas bl.a. genom tillståndskrav, åldersgränser och kreditförbud, skyddet för konsumenterna och kontrollen av spelen förhindrar kriminalitet.”

Kammarrätten gör bedömningen att det ska, precis som i målen Zenatti, Schindler och Läärä, vara den samlade bedömningen om huruvida de nationella åtgärderna berättigar inskränkningar som undersöks. Det är viktigt att lagstiftningen verkligen tjänar de uttalade syftena och eftersom bestämmelserna i förevarande fall syftar att skydda konsumenten och ordningen i samhället innebär den enligt kammarrättens mening inte en otillåten inskränkning av den fria rörligheten för tjänster. Kammarrätten anser heller inte att det i målet motbevisats att dessa syften inte uppfylls vid den konkreta tillämpningen av bestämmelserna. Det som framkommit i målet om spelverksamheten i Sverige kan vid en helhetsbedömning inte anses utgöra tillräckliga skäl för att så inte är fallet. Kammarrätten finner att vid en samlad bedömning att lotterilagens bestämmelser måste anses som proportionerliga med hänsyn till de syften som eftersträvas med dem.

⁸⁸ Regeringsrätten 5819-01

⁸⁹ Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen , SOU 2000:50

Regeringsrätten

Regeringsrätten upprepar i sin dom det som EG-domstolen tidigare uttalat sig om angående utrymme för skönsmässiga bedömningar. Regeringsrätten anser att i de fall då skälen bakom de inskränkande åtgärderna är som tidigare nämnts, både i nationell domstol samt på gemenskapsnivå, att bevara ordningen i samhället, skydda spelare samt sociala och kulturella aspekter så har de nationella domstolarna utomordentligt stor frihet att välja medlen för att uppnå målen⁹⁰. Regeringsrätten gör även bedömningen att EG-domstolen, genom sina praxissättande domar är av inställningen ”EG-domstolen accepterar i princip även så drastiska metoder som totalförbud mot denna typ av ekonomisk verksamhet och tillskapande av monopol”⁹¹. Däremot är det centralt huruvida syftet med de inskränkande åtgärderna verkligen uppfylls, detta anser regeringsrätten kräva vidare insyn i. Regeringsrätten erkänner att de nationella myndigheterna gärna anger skydd för konsumenter och ordning i samhället som motivering för sin lotterilagstiftning, och menar då att det åligger den nationella domstolen att kontrollera att åtgärderna verkligen tjänar detta syfte. Precis som det tidigare nämnts på gemenskapsnivå får medlemsstaterna inte utnyttja denna frihet i syfte att stärka statskassan. Detta innebär att regeringsrätten ska undersöka monopolets reella syfte och utifrån en proportionalitetsbedömning avgöra om de inskränkande åtgärderna fyller sitt syfte, är lämpliga eller oproportionerliga. Regeringsrätten menar att det skulle förete sig vara naivt att utgå från att det ekonomiska överskott som skapas vore av underordnad roll för myndigheten då beslut fattas. Den aggressiva marknadsföringen och lanseringen av nya spelformer kan enligt regeringsrätten ”så tvivel om det egentliga syftet”⁹² men utgör inte tillräckligt skäl för att påstå att den svenska lotterilagsstiftningen uppkommit och bevaras för att berika statskassan. Inte heller finner regeringsrätten att regeringen enbart beaktat finansiella skäl med bortseende från de sociala skyddsaspekter vid tillståndsgivning för lotteri. Vidare anser regeringsrätten att även om de tillåtna spelbolag, tillsammans med sina ombud förefaller agera utifrån en rent kommersiell utgångspunkt gällande marknadsföring och kontakt med spelare, är detta faktum inte tillräckligt för att den svenska regleringen och dess tillämpning har ett annat syfte än det angivna. Sammantaget anser regeringsrätten att baserat på den tolerans och det beslutandeutrymme som givits de nationella domstolarna, anses det svenska systemet totalt sett motsvara de uppställda krav från EG-domstolen.

⁹⁰ Regeringsrätten mål 5819-01 sid 4

⁹¹ Ibid, sid 4, 7:e stycket

⁹² Ibid, sid 6, 2:a stycket

4.1.2 Bedöms Wermdömalet enligt samma kriterier som EG-domstolen ställt upp?

Regeringsrättens uppgift är i princip att utnyttja det utrymme för skönsmässig bedömning som sedan tidigare tilldelats från EG-domstolen. Inom detta ska det avgöras huruvida de uppställda regleringarna på marknaden kan tillåtas eller ej. Regeringsrätten inleder med påpekandet att det numera knappast finns någon vilja hos EG-domstolen att ta upp liknande rättsfall på europainivå⁹³ eftersom det inte längre behövs. Regeringsrätten menar att den beslutande delen gällande uppfyllande av nationella monopol i det närmaste ligger helt och hållet i de nationella domstolarnas händer. Det anses att EG-domstolen givit de nationella domstolarna tillräckligt med material för att bedöma liknande fall⁹⁴. Må så hända att i det i förevarande fall inte föreligger någon orsak att söka förhandsavgörande från EG-domstolen, men det innebär inte att EG-domstolen ej tar upp mål såsom detta. Vi har tidigare sett att EG-domstolen ofta visar en ovilja att beblanda sig i politiska beslut och ger istället instruktioner och vägledning angående hur ett fall av denna natur bör lösas⁹⁵. En förfrågan om förhandsavgörande skulle sålunda inte resultera i ett blankt nej, snarar ett svar, mycket likt de som tidigare getts till berörda länder innehållande vägledande instruktioner. Bortsett från detta är Regeringsrättens åsikt, om att det är det faktiska syftet som ska undersökas, helt i linje med tidigare rättsfall samt den vägledning som EG-domstolen givit. Regeringsrätten finner att syftet med den svenska lagstiftningen är ”att skydda en enskilde och samhället samt att styra överskottet till det allmänna och allmännyttiga ändamål”. Det finns däremot skäl att ifrågasätta ifall detta är det sanna syftet, vad som främst pekar mot att den svenska lagstiftningen inte ägnar sig åt att begränsa spelandet torde vara det faktum att svenska spel är den överlägset största annonsören på marknaden, som dessutom regelbundet och med hög frekvens introducerar nya spelformer⁹⁶. Detta tål att jämföras med Gambellidomen där det uttryckligen sägs att om det uppmanas till ökat spel via marknadsföring eller nya spelformer i syfte att stärka statskassan, bör regleringen inte anses vara i enlighet med europarätten. Regeringsrätten å

⁹³ Regeringsrätten mål 5819-01 sid 4, 4:e stycket

⁹⁴ Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005, s. 119

⁹⁵ Straetmans, Case C-6/01, Anomar v. Estado português, Judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, Piergiorgio Gambelli e.a., Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, Diana Elisabeth Lindman, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, Common Market Law Review, 2004 Volym: 41 Nummer: 5 Sid: 1414

⁹⁶ Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005, s. 125

sin sida hävdar att marknadsföringen utförs i syfte att kanalisera spelandet till de statligt reglerade tjänsterna och att marknadsföringen i sig är nödvändig då bland annat svenska spel de facto måste arbeta konkurrensmässigt sett i ett rent kommersiellt perspektiv. Om utgångspunkten är att endast befintliga spelare nås av marknadsföringen vore det positivt att dessa vänder intresset mot de statliga aktörerna. Dock bör det anses att marknadsföring faktiskt syftar till att öka all konsumtion inom det berörda ämnet och i detta fall även resultera i ett ökat antal nya spelare⁹⁷. Det kan hävdas att om staten verkligen vill minska eller begränsa spelandet bör det gällande marknadsföring av spel införas en liknande policy, eller rentav lagstiftning såsom vid alkohol⁹⁸. Trots detta anser Regeringsrätten inte att det tillräckligt visar att den svenska regleringen har ett annat syfte än det angivna.

Gällande proportionalitet och dess test som sedan tidigare visat sig vara viktigt för EG-domstolen⁹⁹ anser Regeringsrätten att det i förevarande fall spelar en mindre framträdande roll¹⁰⁰. Istället ska det skönsmissiga utrymme för bedömning utnyttjas och endast om regleringen ”förefaller” eller ”framstår som” oproportionerlig bör de anses vara oacceptabla. Proportionalitetsbedömningen tonas ner vilket är något som kan kritiseras¹⁰¹ eftersom den utgör en viktig grund inom området. Eftersom Svenska spel kontinuerligt försöker stärka sin konkurrenskraft genom ökade marknadsandelar istället för att begränsa spelandet kan det anses vara tveksamt om monopolet är en lämplig eller proportionell form av reglering, är den dessutom inte ändamålsenlig bör den anses strida mot proportionalitetsprincipen och därmed EG-rätten.¹⁰² Skulle en proportionalitetsbedömning ha gjorts av Regeringsrätten är det inte självklart att de svenska regleringarna uppfyller kraven¹⁰³.

⁹⁷ Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005, s. 126

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Straetmans, Case C-124/97, Lara, Judgment of the Court of 21 September 1999 and Case C-67/98, Zenatti, Judgment of the Court of 21 October 1999, Common Market Law Review, 2004 Volym: 41 Nummer: 5

¹⁰⁰ Regeringsrätten mål 5819-01 sid 5, 3:e stycket

¹⁰¹ Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol– teori, verklighet och framtid, 2005, sid 67

¹⁰² Ibid

¹⁰³ Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005, s. 128

4.2 Den svenska spelmarknaden

Sverige har som mål för sin spelpolitik att skapa en sund och säker spelmarknad. Att helt förbjuda eller förhindra spelandet anses av lagstiftarna inte vara realistiskt, därför söker man istället hitta en lösning genom att kontrollera spelandet. Genom att reglera vilka aktörer som får tillstånd att bedriva spel strävas det efter att spelandet sker under kontrollerade former samt att efterfrågan på spel tillgodoses. Prioriteringen är att de sociala intressena skyddas och att motverka överdrivet spelande som kan leda till beroende samt negativa sociala konsekvenser och därmed uppnå ett av målen i folkhälsoområdet¹⁰⁴. Överskottet från spel ska gå till folkrörelserna, hästsporten och staten, och därmed komma allmänheten till godo¹⁰⁵. För att säkerställa det skydd som eftersträvas är det som sagt endast utvalda aktörer som tilldelas tillstånd att bedriva spel. I Sverige är en av dessa utvalda aktörer Svenska spel.

4.2.1 Svenska Spel

Svenska spel AB är ett statligt ägt bolag och Sveriges ledande spelföretag, med en andel på 54 % av den totala marknaden är Svenska spel överlägset största aktören¹⁰⁶. De typer av spel som företaget erbjuder delas in i tre kategorier¹⁰⁷,

- Sportspel, sex olika typer av spel med inriktning på sport som 2004 omsatte 3,7 miljarder kronor.
- Turspel, här faller nummerspel och lotter in. Där nummerspel innehåller bland annat spelformen Lotto, och lotter anses vara spelformer som Triss och liknande. 2004 omsatte Turspel drygt 8,3 miljarder kronor.
- Restaurangspel, i form av automater. Denna typ av spel omsatte 2004 7,2 miljarder kronor.

¹⁰⁴ Regeringskansliet, En reglerad spelmarknad, 2005, sid 3

¹⁰⁵ Ibid

¹⁰⁶ Svenska spels hemsida <http://www.svenskaspel.se/pl.dll?PageID=421&menuid=6&parentid=4520> kl 17:00 051013

¹⁰⁷ Svenska spels hemsida <http://www.svenskaspel.se/pl.dll?PageID=3237&menuid=6&parentid=4310> kl 17:52 051010

Dessutom äger Svenska spel sedan 1999 dotterbolaget Casino cosmopol som på regeringens uppdrag etablerade fyra internationella kasinon i Sverige¹⁰⁸. På dessa kasinon erbjuds förutom traditionella kortspel även automat och turspel. Koncernen Svenska spel omsatte 2004 över 20 miljarder kronor vilket innebar en ökning med ca 3.5% från 2003. Under 2004 lanserade Svenska spel en mängd nya spelformer i alla tre kategorier, sportspel, turspel samt restaurangspel. Inom sportspel ökar spelandet på Internet till 8 % av omsättningen och Oddset sätter nytt försäljningsrekord med nästan 2 miljarder kronor. Även inom turspel ökar spelandet på Internet och 6 % av den totala omsättningen för turspel återfinns numera på svenskaspel.se.¹⁰⁹

Inför 2005 ställer Svenska spel i sin årsredovisning upp prioriteringar för verksamheten. Av naturliga orsaker så är majoriteten av dessa prioriteringar inriktade på företagets spelformer och dess utveckling. Svenska spel ska sträva efter att

- ha en fortsatt hög grad av produkt förädling och förnyelse av sina spelformer
- lansera nya typer av underhållande spel och ny design på spelautomaterna,
- genom nya distributionskanaler nå ut med sina spel,
- stärka spelprodukterna genom att betona deras underhållningsvärde,
- göra deras kasino till en välbesökt nöjesform samt utforska möjligheterna för att etablera nya kasinon,
- fortsätta satsningen på tv-exponering av spelprodukterna,
- offensivt satsa på nya attraktiva spelerbjudande och även att satsa mer på att utveckla spelansvar.¹¹⁰

4.2.2 Svenska spels vilja att införa nätpoker i sina tjänster

Svenska spel har under 2004 ansökt om att få anordna spel över Internet enligt 45 § lotterilagen. Detta görs till regeringen som sedan begär svar från bland annat Lotteriinspektion samt Folkhälsoinstitutet (nedan FHI). Denna ansökan och all information angående skälen till *varför* Svenska spel önskar erbjuda spel och vadhållning över främst

¹⁰⁸ Svenska spels hemsida <http://www.svenskaspel.se/pl.dll?PageID=3796&menuid=6&parentid=4598> kl 19:10 051010

¹⁰⁹ Svenska spels årsredovisning 2004, sid 2

¹¹⁰ Ibid, sid 3

Internet, är sekretessbelagd enligt 8kap 6§ Sekretesslagen¹¹¹. Detta innebär att jag inte kan redovisa någon information överhuvudtaget angående de skäl som svenska spel angivit som orsak till ansökan. Det är däremot viktigt att poängtera att viljan finns, att företaget strävar efter att införa denna nya och otroligt snabbt växande spelformen som en del av sitt spelutbud. Enligt handläggaren för ansökan¹¹² har yttranden från både FHI och lotteriinspektionen tagits under betänkande under tiden diskussionen förts angående eventuellt tillstånd. Utan möjlighet att redovisa ansökan, fokuserar jag istället på svaren från de myndigheter som yttrat sig i frågan, främst FHI samt lotterimyndigheten. Det är utifrån dessa två yttranden, samt de svar som ges i dessa, möjligt att på ett ungefär bestämma vilka frågor som ställdes från Svenska spel till regeringen. Klart är att det som ansöks är tillstånd att bedriva kasinospel samt poker över Internet, detta framgår tydligen dels i svaret från Lotteriinspektionen samt i yttrandet från FHI. Det är även Lotteriinspektionens bedömning att huvudorsaken bakom ansökan är Svenska spels vilja att konkurrera med utländska företag som bedriver liknande verksamhet över Internet. Ansökningarna kommer att innebära nya spelformer där spelare i realtid lägger sina insatser och oftast spelar mot varandra. Vidare måste bestämmelserna angående vinstutbetalning förändras då ökade insatser rimligtvis bör leda till ökad utbetalning vid vinst. Detta föranleder Lotteriinspektionen att utreda frågan angående förenlighet med gemenskapsrätt. Det är oklart om högre vinstutdelning kan leda till ökat spel och därmed eventuellt ökat spelberoende bland folket. I en aktuell lotteriutredning¹¹³ går det inte att ta ställning till höjd vinståterbetalning eftersom ”osäkerhet föreligger om vilka effekter en sådan höjning kan ha för spelberoendet”¹¹⁴. Lotteriinspektionen hänvisar till Wermdö-

¹¹¹ Sekretesslag 1980:100 ”6 § Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen godkänt avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation, hos myndighet i verksamhet, som avses i första stycket, för uppgift om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1--3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess som har föreskrivits med stöd av första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Lag (1992:1775).”

¹¹² Maria Wennerberg-Sedigh, finansdepartementet, 051031, kl 13:01

¹¹³ Vinstandelar, SOU 2005:21

¹¹⁴ Lotteriinspektionen, 142/2005, Yttrande över AB Svenska Spels ansökningar om tillstånd att anordna lotteri enligt 45§ Lotterilagen

målet där regeringsrätten påpekade att de nationella regleringarnas förenlighet med EG-rätten kan variera över tiden, och Lotteriinspektionen menar att en förändring i nuvarande strukturen möjligen innebär att liknande mål tas upp igen. Lotteriinspektionen påpekar även att poker är en spelform som kan locka till ytterligare spelande och ”har sett vissa indikationer, både massmediala och andra, på att spelberoende som har sin grund i främst poker över Internet skulle kunna öka”¹¹⁵.

Det är också tydligt att Svenska spel tagit upp marknadsföring som en punkt. Som vi tidigare sett har det i EG-domstolen fastslagits att uppmuntrande till ökat spel via exempelvis marknadsföring kan vara grund för att förklara de nationella regleringarna oförenliga med gemenskapsrätten. De påstående gällande marknadsföring som Svenska spel redovisar i ansökan ifrågasätter Lotteriinspektionen. Det är enligt inspektionen oklart vilka marknadsföringsinsatser som krävs för att locka människor till spel inom de ansökta formerna. Lotteriinspektionen anser även att de i nuvarande läge inte har någon praktiskt erfarenhet av liknande spelformer och påpekar att mer tid krävs för inspektionen ska bli helt insatt i ämnet. Lotteriinspektionen gör bedömningen att ett införande av dessa spelformer är ett sätt för Svenska spel att höja sin konkurrenskraft. Inspektionen anser dock att tillåta detta, utan att samtidigt vidta åtgärder för att höja skyddsnivån samt strävan efter lagens mål om skyddandet av allmänintresset, kan innebära att den svenska regleringen inte längre kan anses vara förenlig med EG-rätten. Vidare säger inspektionen att ”Vad Svenska spel anfört i ansökningarna om spelansvar torde inte vara tillräckligt för att lotterilagens skyddssyften skall kunna upprätthållas.”¹¹⁶ Lotteriinspektion avstyrker därmed Svenska spels ansökan om lotteri över Internet.

Folkhälsoinstitutets yttrande

Ur folkhälsoinstitutets yttrande kan man härleda ytterligare frågor som Svenska spel ställt samt lite närmare i detalj veta vad som ansökts. De viktigaste punkterna i ansökan handlar om tillåtelse att bedriva kasino- och pokerspel över Internet samt en förändring, det vill säga en ökning, i vinståterbetalningssystemet. FHI har sedan tidigare manat till försiktighet vid införande av nya spelformer och anser, till skillnad från Lotteriinspektionen, att ett samband mellan dessa typer av spel och risker för ökat spelberoende finns. Detta bland

¹¹⁵ Lotteriinspektionen, 142/2005, Yttrande över AB Svenska Spels ansökningar om tillstånd att anordna lotteri enligt 45§ Lotterilagen

¹¹⁶ Ibid

annat med stöd av en forskningsrapport¹¹⁷ som gjorts på uppdrag av FHI. I denna finns ett flertal faktorer som i samband med spel över Internet kan leda till spelberoende¹¹⁸ (se bilaga 1). Dessa faktorer illustrerar riskerna med spelformen samt ger en bild angående hur ett eventuellt spelberoende lätt kan infinna sig hos den vane spelaren. FHI resonerar vidare med att påpeka riskerna för hur unga människor kan påverkas av möjligheten för pokerspel över Internet. Unga använder i stor utsträckning Internet längre och oftare än äldre, datorvanan och den konstanta exponeringen för marknadsföring för dylika spel kan vara lockande. Den spelberoendesupport som drivs på uppdrag av FHI har under första kvartalet 2005 haft kontakt med spelberoende människor varav 17% är ungdomar, jämfört med knappt 5% under första halvåret 2004¹¹⁹. Bland dessa var pokerspel över Internet den näst vanliga formen av spelberoende (efter automatspel).

FHI menar¹²⁰ att Svenska spel har i sin ansökan uttryckt en förhoppning att genom införande av dessa nya typer av tjänster, ska spelare flytta över sitt spelande från de utländska aktörerna till de tjänster som Svenska spel erbjuder. Detta för att Svenska spel ska kunna tillhandahålla sitt spelansvarsprogram, vilket enligt företaget är mer kontrollerat än de utländska aktörernas. FHI anser att det idag inte finns någon kunskap angående effekterna av denna typ av ansvarsprogram, det är möjligt att överdrivet spelande kan begränsas men risken att utveckla spelberoende kvarstår ändå. Möjligheten finns att spelare går över till de tjänster som Svenska spel erbjuder, men risken är att spelare utnyttjar både och, eller att helt nya spelare introduceras till marknaden. Folkhälsoinstitutet avråder därmed, med hänvisning till de risker för spelberoende som tjänsterna kan medföra, från att införa denna nya typ av spelform.

Av de båda myndigheter som ombedes yttra sig i frågan har båda avrått regeringen från att tilldela Svenska spel det tillstånd som krävs för att anordna spel över Internet. Båda baserat på att det sociala skydd som krävs enligt både svensk och europeisk rätt inte kan garanteras. I den forskningsrapport som presenteras på uppdrag av FHI beskrivs det nära sambandet återfinns mellan tillgängligheten av speltjänsterna och utveckling av

¹¹⁷ Jonsson, Nätpoker: Det vetenskapliga kunskapsläget och en diskussion kring vilken betydelse en introduktion av en svensk legal nätpokersite skulle få avseende total konsumtion och spelproblem, April 2005

¹¹⁸ Folkhälsoinstitutet, Yttrande över ansökningar från AB Svenska Spel att anordna lotteri enligt 45 § Lotterilagen (1994:100), Dnr 21-05-0192

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Ibid sid 3

spelberoende¹²¹. Möjligheten att i princip kunna spela var som helst och när som helst ses som en stor risk. De spelansvarsprogram som är aktuella idag är självtest, spelbegränsning och frivillig avstängning. Den frivilliga avstängningen där individen själv tar beslutet att upphöra med spel är den klart bästa. Effektiviteten i de andra åtgärderna finns det otillräcklig information om och kan därför inte redogöras för. Författaren till rapporten anser det vara mycket tveksamt att hänvisa till sociala skyddshänsynen som orsak att införa dessa nya typer av spelformer. Dessutom anser han att om ett eventuellt tillstånd tilldelas måste det sociala skyddet skärpas väsentligt då det i nuläget inte är tillräckligt vid ett införande av de nya tjänsterna.

4.2.3 Införandet av kasinospel och nätpoker online

Den 23:e November 2005 fick Svenska spel tillåtelse av regeringen att bedriva kasinospel och nätpoker över Internet¹²². Innan verksamheten startas ska dock regeringen först utvärdera pokerverksamheten¹²³. Vad innebär detta för spelmonopolet, med bakgrund ur vad som sägs i dels de europeiska rättsfallen men även regeringsrättsmålet? Kan det visa sig vara kostsamt för spelmonopolet att trotsa både Lotteriinspektionen och Folkhälsoinstitutets rekommendationer och genomföra lanseringen av dessa nya spelformer?

¹²¹ Jonsson, Nätpoker: Det vetenskapliga kunskapsläget och en diskussion kring vilken betydelse en introduktion av en svensk legal nätpokersite skulle få avseende total konsumtion och spelproblem, April 2005

¹²² Pressmeddelande 24 november 2005, Statsrådsberedningen, <http://www.regeringen.se/sb/d/6023/a/53800>

¹²³ Ibid

5 Analys

I följande avsnitt analyserar jag rättsläget såsom det var före tillstånd angående kasinospel online tilldelades samt hur utvecklingen inom området kan tänkas fortsätta efter den tidpunkt då Svenska spel tillåtits införa kasino och poker online som en del av sitt spelutbud. Kapitlet avslutas med en presentation av de eventuella svar och slutsatser som framkommit under uppsatsens gång.

5.1 Hur stabilt står spelmonopolet?

Genom att utnyttja Gebhardttestet, något som är ofta förekommande vid prövning av monopol i denna form¹²⁴, ska jag först avgöra om monopolet är diskriminerande eller ej, i detta fall anser jag inte att någon utländsk aktör väljs ut och diskrimineras. Visserligen kan det argumenteras för att alla utom svenska aktörer diskrimineras i någon form, men testet tillämpas inte på det viset. Paradoxalt nog är det tillåtet att diskriminera alla, så länge de behandlas, det vill säga diskrimineras, på lika villkor. Medhåll för detta hittar vi i de rättsfall som tagits upp av EG-domstolen samt Regeringsrätten där det i samtliga fall funnits att ett uteslutande av alla utländska aktörer ej bör anses som diskriminerande. Det svenska spelmonopolet i sin nuvarande form bör inte heller anses vara diskriminerande. Hur är det med själva regleringen i sig? Det är enligt Gebhardttestet sagt att den eventuella inskränkningen ska vara motiverad till allmän hänsyn eller allmänintresset. Utifrån all den information som publiceras, både myndighetstryck i form av propositioner och lagar samt informationsmaterial från svenska spel är det en bakomliggande tanke att monopolet ska skydda spelaren och förebygga alla negativa sociala konsekvenser som spelande kan skapa. Visst är det en vision som är ärofylld, men jag anser att det är ett enkelt svepskäl för ett land att hävda detta som mål för sin spelpolitik utan att egentligen behöva ha grund för

¹²⁴ Straetmans, Case C-6/01, *Anomar v. Estado português*, Judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, *Piergiorgio Gambelli e.a.*, Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, *Diana Elisabeth Lindman*, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, *Common Market Law Review*, 2004 Volym: 41 Nummer: 5

påståendet. I uttalanden som respektive land gjort i de redovisade rättsfallen använder sig alla av denna grund. Det har i varje redovisat fall som EG-domstolen tagit upp poängterats hur viktigt det är att alla regleringar faktiskt strävar efter att syftet uppfylls. Det kan tänkas att uttalandet görs eftersom länderna verkligen vill sträva efter en sund spelpolitik och skydda sina medborgare. Själv anser jag att det är ett enkelt och effektivt skäl att gömma sig bakom i de fall länderna vill reservera en redan lukrativ marknad, med enorm potential för tillväxt, för sig själva. Det är dock viktigt att påpeka faktumet att det kontinuerligt arbetas för att motverka spelberoende och att detta till viss del finansieras av den inkomst som genereras inom de statliga spelbolagen. Inte heller finns det grund att ifrågasätta motiveringen bakom de svenska inskränkningarna, det bör anses vara otvivelaktigt att inskränkningarna finns för att skydda det allmänna intresset, om åtgärderna kontra syftet verkligen uppfylls är däremot en fråga som behandlas senare. Syftet och strävan efter detta är därför nödvändigt för att överhuvudtaget få lov att ha en inskränkande reglering vilket bestämdes i Schindlermålet. De Svenska socialpolitiska skälen bakom regleringen är jämförbara med de som tagits upp tidigare¹²⁵ och är tillräckligt för att rättfärdiga en eventuell reglering. Gebhardttestet är därmed delvis uppfyllt till fördel för den svenska marknadsregleringen, det är därför väsentligt att undersöka resterande delar av testet.

Lämplighet

Är en monopolreglerad situation lämplig för att uppnå de uttalade målen? Svaret är för närvarande ja, genom att direkt reglera vilka aktörer som får bedriva spelaktiviteter underlättar det för regeringen att kontrollera och övervaka att målen uppfylls. De kan också ställa krav på Svenska spel angående skötseln av företaget i sig. Det kan argumenteras att en licensiering till utvalda aktörer, där samma kriterier ställs upp för företagen som väljs ut skulle fungera lika bra och därmed avskaffa den nuvarande monopolsituationen. Även om jag anser att detta system skulle kunna fungera precis lika bra med avseende på att uppfylla de uttalade hälsomålen tror jag att en övervakning av många olika små aktörer är mer resurskrävande än om det bara finns ett fåtal stora aktörer att övervaka. Denna lösning är även föreslagen av EG-domstolen i Gambellimålet, och tycks av många vara ett lämpligt alternativ till monopol. Dock ska det nämnas att eventuella ekonomiska resurser skulle kunna hämtas ur den intäkt som spelet årligen inbringar. Det har däremot tydliggjorts av EG-domstolen¹²⁶ att tillvägagångssättet för att uppnå syftet spelar en mindre

¹²⁵ C-275/92 Schindler, C-124/97 Läära, C-67/98 Zenatti, C243/01 Gambelli

¹²⁶ Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol- teori, verklighet och framtid, 2005, sid 58

framträdande roll samt att det är upp till medlemsstaterna själva att välja metod. Det nuvarande systemet där Svenska spel ansöker genom den speciella 45§ Lotterilagen innebär att allting sköts via regeringen. Regeringen fördelar sedan ärendet via bland annat Lotteriinspektionen och Folkhälsoinstitutet. På så sätt kontrolleras Svenska spels aktioner och hamnar ett steg närmare till att uppnå folkhälsomålen. För även om Svenska spel i mycket stor utsträckning sköts som vilket annat kommersiellt företag som helst är de bundna vid de ramar som regeringen ställer upp. Detta faktum är något som talar för att den svenska regleringen är en väl lämpad form för den aktuella marknaden.

Nödvändighet

Är en reglering av spelmarknad överhuvudtaget nödvändig? Svaret är onekligen ett rungande ja. Spelberoende är något som kan leda till förödande konsekvenser för en individs sociala och ekonomiska situation¹²⁷. Det kan vid första anblicken vara paradoxalt att något som är så negativt ska vara tillåtet överhuvudtaget, dock håller jag med om det som uttrycks i Schindlerdomen angående sannolikheten att förbjuda och förhindra all spel och vadhållning. Det är förmodligen inte tänkbart och därför ter det sig som en bättre lösning att det sker under reglerade förhållanden. Syftena bakom svenska statens reglering av monopolet är oklanderliga, visst måste den allmänna hälsan skyddas från en aktivitet som i princip enbart medför onda ting? Spelberoende drabbar dessutom inte enbart individen utan även anhöriga, enligt ett forskarseminarium om spelberoende¹²⁸ drabbas även de anhöriga ekonomiskt och socialt. Speciellt utsatta är även barn till spelberoende som enligt rapporten blir svikna, övergivna och utsatta i en sådan situation¹²⁹. En diskussion angående nödvändigheten för en statlig reglering oavsett form är enligt mig oväsentlig, i likhet med trafikljus, säkerhetsbälte och hastighetsbegränsningar är det självklart att staten på något sätt bör kliva in och säkerställa en viss skyddsnivå för sina medborgare. Precis som det tidigare sagts dels i analysen men även i de redovisade rättsfallen så hänvisar medlemsstaterna till principen om skydd för den allmänna hälsan som en del av orsakerna bakom respektive reglering. Även om det finns grund att misstro ifall syftena verkligen uppnås, så är det nödvändigt att en vilja att skydda medborgarna

¹²⁷ www.fhi.se 05-11-10 kl 15:39

¹²⁸ Forskarseminarium om spelberoende, FHI rapport nr 2002:36, 02-09-24

¹²⁹ Ibid

finns. Existensen av regleringen är därför väldigt viktig, om den är rättvis är däremot en helt annan sak.

Proportionalitet

Är den nuvarande monopolsituationen proportionell? Nej, ett proportionellt system är, förutom det som tidigare redovisats, när regleringarna och inskränkningarna agerar på så sätt att det uttalade huvudsyftet uppfylls, i detta fall att skydda den allmänna hälsan. En proportionalitetsbedömning av det svenska spelmonopolet bör först och främst innefatta en undersökning av Svenska spels marknadsföringskampanj. Svenska spel är idag en av landets största sponsorer inom främst idrott, kultur och underhållning¹³⁰, exkluderas reklam via tv och tryckt media innebär enbart detta en stor exponering för företaget och dess tjänster. En jämförelse med tobak och alkohol angående reglering gällande marknadsföring visar att reklam och marknadsföring för tobak är strikt reglerat och i princip förbjudet i all form¹³¹. Även alkohol är reglerat under samma principer där marknadsföring i sig inte är otillåten men där ”särskild måttfullhet” ska iakttas¹³². Även här är det förbjudet att marknadsföra via tv eller radio i likhet med tobakslagen¹³³. Det finns inget motsvarande för spelmarknaden, det är fritt fram att marknadsföra sig inom denna marknad och eftersom det bara finns begränsat antal företag så innebär det att bara dessa, främst Svenska spel, exponeras mest och oftast. Svenska spel uttrycker stolt att det numera är möjligt att spela på oddset i samband med melodifestivalen¹³⁴, jag ser ingen koppling alls mellan hasardspel och melodifestivalen och kan inte se det som något annat än ett försök att införa vadhållning i ett område som årligen drar åt sig en stor publik med människor i alla åldrar. Jag kan inte betrakta detta på något annat sätt än en form av uppmuntran att delta i vadhållning. Det uttalas till och med av chefen för sportspel¹³⁵ att denna form av spel är ”[...]en väg för oss att hitta nya spelare.” enbart detta säger mig att syftet med satsningen är att *uppmuntra* före detta icke spelare till att påbörja. Något som i Gambelli¹³⁶ är uttryckligen otillåtet och som enligt Straetmans¹³⁷ är ett övertramp som förklarar

¹³⁰ Svenska spels årsredovisning 2004

¹³¹ Tobakslag (1993:581) p 14

¹³² Alkohollag (1994:1738) paragraf 8

¹³³ Ibid p 10

¹³⁴ Svenska spels årsredovisning 2004

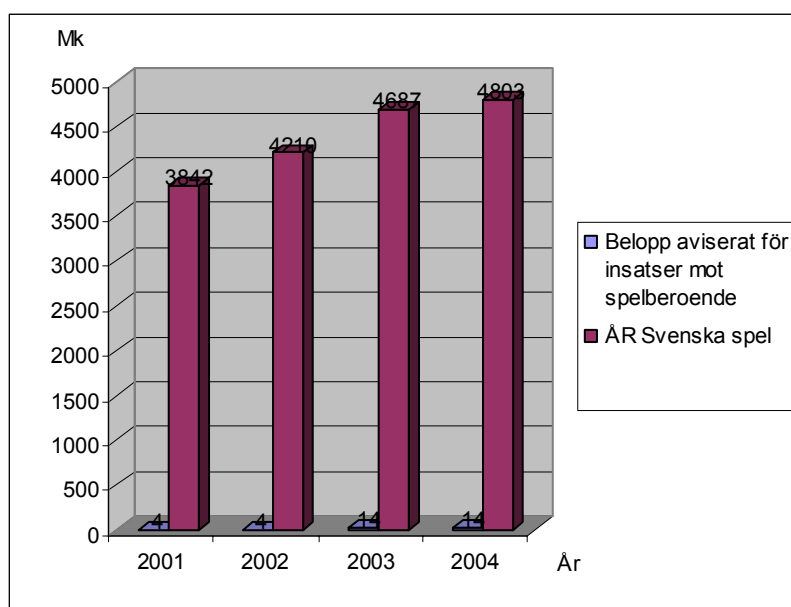
¹³⁵ Anders Frigren, Svenska spels årsredovisning 2004, sid 19

¹³⁶ C-243/01 Gambelli m.fl

¹³⁷ Straetmans, Case C-124/97, Lara, Judgment of the Court of 21 September 1999 and Case C-67/98, Zenatti, Judgment of the Court of 21 October 1999, Common Market Law Review, 2000 Volym: 37 Nummer: 4 sid: 1004

regleringen oförenlig med EG-rätten. Om uppmuntring inte är i syfte att öka spelandet och mer pengar till företaget och i senare steg även statskassan, vad är det då? Skulle det vara en uppmuntran att inte spela på utländska mindre skyddade aktörer? Är inte resurserna mer lämpade att informera och behandla de som faktiskt gör detta? Det är redan känt att summorna som monopolet inbringar till statskassan är svindlande höga och omsättningen samt vinsten för Svenska spel ökar för varje år. Jag anser att denna marknadsföringskampanj syftar endast till att öka spelandet hos Svenska spel och därmed inkomsten till företaget. Förutom att detta skapar fler antal spelande individer innebär tillvägagångssättet att syftet blir ett förstärkande av konkurrenskraft hos Svenska spel snarare än att begränsa utbudet och mängden spelande¹³⁸, något som kan förklara regleringen ogiltig i jämförelse med EG-rätten och proportionalitetsprincipen. Pengar som generas ska gå till allmännyttiga ändamål även om detta inte får lov att vara huvudsyftet. Beaktar vi endast Svenska spel är dessa allmännyttiga ändamål sponsring av ungdomsverksamheter samt program för att motverka spelberoende. Ekonomiska resurser för att motverka spelberoende samt vilka summor som ska tilldelas bestäms av regeringen, figuren nedan visar hur mycket pengar som tilldelats diverse program samt Svenska spels resultat det motsvarande året.

Figur 1. Ekonomiska resurser tilldelade program för motverkande av spelberoende jämfört med Svenska spels årsresultat¹³⁹.



¹³⁸ Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol- teori, verklighet och framtid, 2005, sid 67

¹³⁹ Svenska spels årsredovisning 2004, Regeringskansliet, en reglerad marknad, 2005

Värt att notera är det faktum att figuren endast visar Svenska spels resultat och inte det totala resultatet för alla statliga spelbolag. Poängen är att illustrera hur lite resurser som tilldelas program för motverkande av spelberoende. En utredning angående hur inkomsten från spelmonopolen fördelas är tillräckligt för en separat uppsats, jag ägnar mig istället åt den principiella frågan, varför används inte mer av pengarna för att motverka spelberoendet? Det sker bevisligen¹⁴⁰ en ökning i mängden spelande samt att unga på fler sätt kan bli beroende på grund av ett ökat spelutbud¹⁴¹. Ändå inriktar sig Svenska spel på en ökning i antal spelformer samt aggressivare exponering av sina produkter. Med avseende på detta ter det sig osannolikt att det svenska spelmonopolet klarar en eventuell proportionalitetsprövning baserat på de principer EG-domstolen ställt upp. Det kommersiella tänkandet sprider sig genom hela Svenska spel, precis som regeringsrätten i Wermdö krog målet¹⁴² påpekar, gör inte ombuden för svenska spel tillräckligt för att motverka spelandet. De driver istället sin verksamhet ur en strikt kommersiell synvinkel. Dessa ombud är i princip enda platsen där budskapet angående spelberoende kan nå ut till befolkningen. Regleringen är även uppbyggd så att i de fall någon vill spela på lotteri eller vadhållning ska den personen göra detta hos ett spelombud. Regeringsrätten menar däremot att dessa detaljer inte är tillräckligt för att för anse regleringen vara oproportionerlig, och som det tidigare redovisats är det upp till den nationella domstolen att bedöma proportionaliteten hos den nämnda regleringen. Just proportionalitet är ett av de områden som EG-domstolen överlämnat till de nationella domstolarna eftersom de anses vara bättre lämpade att utföra detta test. Riktlinjerna är givna utifrån de rättsfall som redovisats men främst i Gambellidomen, där EG-domstolen påpekar vad som är tillåtet eller inte och sedan överlämnar beslutandet till de nationella domstolarna¹⁴³. Trots detta gör Regeringsrätten i sin minimala proportionalitetsbedömning att monopolet och dess regleringar är proportionella kontra syftet. Något som med stor rätt kan kritiseras¹⁴⁴, dels ur synvinkel av vad en reglering inte får lov att göra¹⁴⁵, dels att syftet med regleringen inte får vara att stärka statskassan¹⁴⁶. Jag finner det svårt att Regeringsrätten, trots sitt uttalande om att

¹⁴⁰ Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt, Lotteriinspektionen Dnr 105/2005

¹⁴¹ Forskarseminarium om spelberoende, FHI rapport nr 2002:36, 02-09-24

¹⁴² Regeringsrätten mål 5819-01

¹⁴³ Straetmans, Case C-6/01, Anomar v. Estado português, Judgment of the Court of 11 September 2003

(Third Chamber), nyr; Case C-243/01, Piergiorgio Gambelli e.a., Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, Diana Elisabeth Lindman, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, Common Market Law Review, 2004 Volym: 41 Nummer: 5, sid 1414

¹⁴⁴ Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005

¹⁴⁵ C-243/01 Gambelli m.fl punkt 69

¹⁴⁶ C-67/98 Zenatti punkt 36

”[...]spelbolagens stundom aggressiva marknadsföring kan så tvivel om det egentliga syftet”¹⁴⁷, anser att det inte finns belägg nog för att visa att den svenska regleringen har ett annat syfte än det angivna. Enbart genom att tillämpa de uppställda krav som exempelvis ges i Gambellimålet, där det så tydligt sägs att uppmuntran till ökat spelande genom aggressiv marknadsföring¹⁴⁸ är oförenligt med EG-rätten, så torde det vara tillräckligt att med den givna informationen angående Svenska spels agerande att döma det svenska systemet oproportionerligt. Enligt Nils Wahl¹⁴⁹ är det högst osannolikt att EG-domstolen vid en eventuell prövning av proportionaliteten i svenska monopolregleringen dömer på samma sätt såsom Regeringsrätten gjorde. Något som jag är starkt benägen att hålla med om i ljuset av vad jag redovisat gällande marknadsföringen inom monopolet och det tvivelaktiga syftet. Då ett medlemsland avsiktligt och grovt överskrider de socialpolitiska syftena samt ekonomiska begränsningar som EG-domstolen tillåts bör det anses som oförenligt med EG-rätten¹⁵⁰. Även om Regeringsrätten inte är av denna åsikt under sin senaste bedömning av spelmonopolet, torde detta ändras i och med Svenska spels nästa steg i erövrandet av den svenska spelmarknaden.

5.2 Kasinospel och nätpoker online

Det har redan sagts i ett av de mest tongivande och aktuella fall på europainivå, nämligen Gambellimålet, att uppmuntring till ökat spelande är något som är oförenligt med EG-rätten¹⁵¹. Jag utgår från att Svenska spel angivit att åtminstone ett av syftena bakom denna lansering på något sätt innebär att skydda den allmänna folkhälsan. Detta finner jag dock svårt att godta då en lansering av Internetspel kommer att innebära en stor mängd nya spelformer, förutom själva pokerdelen kommer även kasino- och kortspel i stora mängder att kunna erbjudas över Internet. Att erbjuda alla dessa nya tjänster kan onekligen anses vara en form av uppmuntran till ökat spelande samt en stimulering av efterfrågan.

¹⁴⁷ Regeringsrätten mål 5819-01 sid 6

¹⁴⁸ C-243/01 Gambelli m.fl

¹⁴⁹ Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005

¹⁵⁰ Straetmans, Case C-124/97, Lara, Judgment of the Court of 21 September 1999 and Case C-67/98, Zenatti, Judgment of the Court of 21 October 1999, Common Market Law Review, 2000 Volym: 37 Nummer: 4 sid: 1004

¹⁵¹ Straetmans, Case C-124/97, Lara, Judgment of the Court of 21 September 1999 and Case C-67/98, Zenatti, Judgment of the Court of 21 October 1999, Common Market Law Review, 2000 Volym: 37 Nummer: 4, Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol- teori, verklighet och framtid, 2005, Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005

Straetman säger¹⁵² att även om den skönsmässiga bedömningen angående en reglerings överensstämmande med EG-rätten ligger hos de nationella domstolarna så måste regleringarna motverka ökat spelande¹⁵³, något som är svårt att hävda att denna typ av lansering möjliggör. Svenska spels introduktion på marknaden innebär enbart att en ny och större aktör än de befintliga utländska introduceras, lägg därefter till en möjlighet att i princip marknadsföra sig oreglerat, i motsats till sina utländska konkurrenter, så innebär detta ett stort ökat utbud av spel. Det är även viktigt att regleringarna tjänar till att minska spelandet på ett konsekvent och systematiskt sätt¹⁵⁴, något som är otroligt svårt att argumentera för i detta fall. Spelandet lär inte minska, snarare är det mer sannolikt att nya människor lockas till spel. Jag anser att på nytt pröva den svenska spelregleringen genom att tillämpa Gebhardttestet skulle visa att regleringen numera även kan anses vara olämplig och inte bara oproportionell eftersom den statligt kontrollerade spelaktören beter sig liknande de aktörer som endast har vinst som syfte för sin verksamhet, vilket är något som inte får lov att vara fallet med Svenska spel och dess ägare. Vore detta fallet kunde regeringen istället för att ha en dominant aktör låta andra företag, inhemska såsom utländska, genom licens få tillåtelse att bedriva spelverksamhet, något som påpekades av generaladvokaten i Gambellifallet. Vid givandet av speltillstånd till Svenska spel har regeringen valt att inte följa rekommendationerna från dels Lotteriinspektionen men även Folkhälsoinstitutet. I Lotteriinspektionens yttrande sägs det att denna ensidiga höjning av Svenska spels konkurrenskraft, utan att vidta ökade skyddsåtgärder, kan medföra att den svenska spelregleringen inte längre skulle anses vara förenlig med EG-rätten¹⁵⁵. Lotteriinspektionen ansåg även att de åtgärder som Svenska spel i sin ansökan presenterat angående spelansvar inte var tillräckligt för att uppfylla lotterilagens skyddssyften. Detta försök att stärka sin konkurrenskraft gentemot de utländska aktörerna är ett sätt att förmå fler spelare att nyttja Svenska spels tjänster istället för de utländska. Det är i detta skede som den svåra balansgången för Svenska spel, samt monolet i sig, börjar. Hur mycket

¹⁵² Straetmans, Case C-6/01, *Anomar v. Estado português*, Judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, *Piergiorgio Gambelli e.a.*, Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, *Diana Elisabeth Lindman*, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, *Common Market Law Review*, 2004 Volym: 41 Nummer: 5, sid 1414

¹⁵³ Straetman skriver ordagrant ”to prevent squander on gaming” vilken översatt innebär att motverka slöseri (av pengar. Förf. kommentar) på spelande.

¹⁵⁴ Straetmans, Case C-6/01, *Anomar v. Estado português*, Judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, *Piergiorgio Gambelli e.a.*, Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, *Diana Elisabeth Lindman*, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr, *Common Market Law Review*, 2004 Volym: 41 Nummer: 5, sid 1414

¹⁵⁵ Lotteriinspektionen, 142/2005, Yttrande över AB Svenska Spels ansökningar om tillstånd att anordna lotteri enligt 45§ Lotterilagen

kan konkurrenskraften stärkas innan det uttalade syftet angående skydd för den allmänna hälsan tynar bort och företaget istället försätts i en situation där det genom enkla, varierande och lättåtkomliga spel faktiskt uppmuntrar folk att spela? När en stor del av svenska befolkningen, och i synnerhet ungdomar, har tillgång till dator samt Internet, innebär det att spelen blir mer lättillgängliga. De punkter som FHI i sitt yttrande räknat upp (bilaga 1) angående de beroendeframkallande effekterna av kasinospel och poker online är faktorer som jag anser direkt påverkar folkhälsan för dem som engagerar sig i spel och vadhållning. Internetspelen är anonyma, vilket innebär att redan spelberoende människor samt ungdomar kan spela. Att de är anonyma innebär även att personen i fråga kan spela oavbrutet längre perioder utan att bli ifrågasatt, något som förhoppningsvis skulle hända om samme person oavbrutet spelar hos ett tipsombud. Samma sak gäller för själva spelandet, då man kan vara påverkad av droger och alkohol utan att detta kontrolleras. I de punkter som FHI räknar upp står det även klart att nätpoker är en bevisat svår form av spel att bearbeta då det gäller spelberoende, samt att risken för ett utvecklande av beroende är högre inom denna form av spel än andra. Hur kan något som så uppenbart skadar en individs sociala och ekonomiska liv finnas inom ett monopol, vars syfte är att motverka de skadliga effekterna av spel och vadhållning? Straetmans¹⁵⁶ talar om att en uppenbar och grov överträdelse ur proportionalitetssynpunkt faller utanför de tillåtna gränserna för vad en reglering tillåts göra. Införandet av dessa spelformer anser jag överträda allt som kan anses vara i skyddande syfte för den allmänna folkhälsan samt överskrida de befogenheter som EG-rätten tillåter. Lotteriinspektionen ansåg i sitt yttrande att Svenska spels spelansvarsprogram gällande nätpoker inte var tillräckligt för att uppfylla lotterilagens skyddssyften, trots detta tilldelas tillstånd. Regeringsrättens dom i Wermdö krogmålet ansågs redan vara sviktande gällande synen på monolets förenlighet med EG-rätten¹⁵⁷, tvivel fanns angående monolets egentliga syfte¹⁵⁸ och det fanns inte heller tillräckligt som visade att de svenska regleringarna hade ett annat syfte än det angivna¹⁵⁹. Det redan omdiskuterade monolet blir nu ytterligare ansträngt i och med införandet av de spelformer som anses uppmåna till ökat spelande och därmed bidra till att upphäva det undantag som EG-rätten ger statliga handelsmonopol.

¹⁵⁶ Straetmans, Case C-124/97, Lara, Judgment of the Court of 21 September 1999 and Case C-67/98, Zenatti, Judgment of the Court of 21 October 1999, Common Market Law Review, 2000 Volym: 37 Nummer: 4, sid 1003

¹⁵⁷ Wahl, Vad är oddsens för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005
Allroth, Hettne och Meyrowitsch, EU och svenska monopol- teori, verklighet och framtid, 2005

¹⁵⁸ Regeringsrätten mål 5819-01 sid 6 2:a stycket

¹⁵⁹ Ibid, sid 6 3:e stycket

5.3 Slutsats

Jag anser att det uttalade syftet om att skydda folkhälsan och de som deltar i spelet hamnar alltmer i skymundan för den ökade fokuseringen på genererande av inkomst. Regeringsrättens yttrande om att Svenska spel och deras ombud bedrivs ur en kommersiell synvinkel har förstärkts i och med den framtida lanseringen av Internetspel. Monopolet har förvandlats från något ämnat att skydda spelarna och samtidigt generera inkomst åt staten, till en kassako som prioriterar statskassan och i den mån det är möjligt skyddar de som spelar. Något som direkt strider mot vad som är tillåtet för statliga spelmonopol. Det ter sig osannolikt att svenska spelmonopolet klarar en prövning i domstol, europeisk eller svensk, där ett proportionalitetstest genomförs i sin helhet. Spelmonopolet uppfyller inte de kriterier som sedan tidigare fastställt i europarätten. Redan innan tillståndsgivandet för kasinospel var det enkelt att utifrån de bedömningsgrunder som EG-domstolen ställt upp argumentera för att spelmonopolet inte uppträdde enligt de normer som fastslagits. Lägg därtill den stora förändringen med kasinospel online, doktrinens uttalande, myndigheternas yttrande i saken, samt vilka regler som ställts upp från Zenatti till Gambellimålet. Det är då rimligt att anse spelmonopolet överträda vad som kvalificeras som tillåtet uppträdande enligt EG-rätten. Det så viktiga syftet, anledning till att de svenska reglerna ser ut som de gör, har bleknat och avfärdats till förmån för möjligheten att generera ytterligare inkomst till Svenska spel och dess ägare.

6 Referenser

Lagstiftning

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

Lotterilag 1994:1000

Kasinolag 1999:355

Sekretesslag 1980:100

Förarbeten

Regeringens proposition 2002/03:35, Mål för folkhälsan

Regeringens proposition 1993/94:182

Vinstandelar, SOU 2005:21

Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen, SOU 2000:50

Yttranden

Folkhälsoinstitutet, Yttrande över ansökningar från AB Svenska Spel att anordna lotteri enligt 45 § Lotterilagen (1994:100), Dnr 21-05-0192

Lotteriinspektionen, 142/2005, Yttrande över AB Svenska Spels ansökningar om tillstånd att anordna lotteri enligt 45§ Lotterilagen

Litteratur

Dalman, *Att vara vetenskapligt neutral*, arbete under utgivning

Straetmans, Case C-6/01, Anomar v. Estado português, Judgment of the Court of 11

September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, Piergiorgio Gambelli e.a.,

Judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court), nyr; and C-42/02, Diana

Elisabeth Lindman, Judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr,

Common Market Law Review, 2004 Volym: 41 Nummer: 5, sid 1409

Straetmans, Case C-124/97, Lara, Judgment of the Court of 21 September 1999 and Case

C-67/98, Zenatti, Judgment of the Court of 21 October 1999, Common Market Law

Review, 2000 Volym: 37 Nummer: 4, sid 991

Allroth, Hettne och Meyrowitsch, *EU och svenska monopol– teori, verklighet och framtid*, 2005,

Craig, De Burca, *Eu law*, 2003, Oxford

Wetter, Karlsson, Rislund, Östman, *Konkurrensrätt – en handbok*, 2004, Norge

Hellner, *Metodproblem i rättsvetenskapen*, 2001, Stockholm

Blum, *State monopolies under EC law*, 1998, Chichester

Wahl, Vad är oddsen för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten?, ERT, 2005

Rättspraxis

Regeringsrätten 5819-01, Dom av den 26 oktober 2004

EG-domstolen

C-275/92 [1994] Schindler ECR I-01039

C-55/94 [1995] Gebhard ECR I-04165

C-124/97 [1999] Läära ECR I-06067

C-67/98 [1999] Zenatti ECR I-07289

C-243/01 [2003] Gambelli m.fl. ECR I-13031

Övriga källor

Tryckta källor

Svenska spels årsredovisning 2004

Folkhälsoinstitutet, Att sälja en dröm, Per Binde, 2005

Forskarseminarium om spelberoende, FHI rapport nr 2002:36, 02-09-24

Jonsson, Nätpoker: Det vetenskapliga kunskapsläget och en diskussion kring vilken betydelse en introduktion av en svensk legal nätpokersite skulle få avseende totalkonsumtion och spelproblem, 2005

Regeringskansliet, Mål för spelpolitiken

Regeringskansliet, En reglerad spelmarknad, 2005

Muntliga källor

Maria Wennerberg-Sedigh, finansdepartementet, 051031, kl 13:01

Hemsidor

<http://www.regeringen.se/sb/d/6023/a/53800>

www.fhi.se 05-11-10 kl 15:39

Svenska spels hemsida

<http://www.svenskaspel.se/pl.dll?PageID=3796&menuid=6&parentid=4598> kl 19:10

051010

Svenska spels hemsida

<http://www.svenskaspel.se/pl.dll?PageID=3237&menuid=6&parentid=4310> kl 17:52

051010

Bilaga 1.

Folkhälsoinstitutet, Yttrande över ansökningar från AB Svenska Spel att anordna lotteri enligt 45 § Lotterilagen (1994:100), Dnr 21-05-0192

”[...] Speciella egenskaper som är utmärkande för spel som bedrivs via Internet och som har samband med utveckling av problematiskt spelande:”

- Spel på Internet är lätt tillgängligt, antingen i det egna hemmet eller på arbetsplatsen, särskilt för den vana Internetanvändaren.
- Spelen är till sin karaktär snabba, dvs. återkopplingen mellan insats och utfall är snabb.
- Spelandet kan pågå kontinuerligt utan avbrott genom att man kan undvika att störas av omgivningen samt själv bestämma hur länge man ska spela.
- Man kan spela då man är påverkad av alkohol eller droger.
- Spelet är anonymt. Trots att man hos Svenska Spel måste registrera sig för att få ett spelkort kommer man att för andra spelare att kunna vara anonym.
- Poker på Internet inkluderar ett antal funktioner (t.ex. pregnant synintryck, snabba bildväxlingar på kommando) som bidrar till att lätt kunna gå in i ett tillstånd av hög koncentration i vilket man glömmer allt annat. Detta har i sin tur samband med problematiskt spelande.
- Poker på Internet är ett spel som lockar spelare att överskatta betydelsen av den egna skickligheten, av turen och andra felaktiga uppfattningar som man vet kan bidra till riskabelt spelande. Betoningen av skicklighet när det gäller matematik och sannolikhet attraherar troligen nya grupper som inte spelat spel om pengar tidigare.
- Studier visar att spel på poker via Internet är ett högriskspel för utveckling av spelberoende och att personer som har psykiska problem är särskilt utsatta.