

## 7 Internationell utblick

### 7.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse av regleringen på spel- och lotteriområdet i ett antal länder i Europa. Vi har särskilt tittat på vilka typer av aktörer som tillåts att anordna spel och lotterier, i vilken utsträckning överskott från spelverksamhet styrs till särskilda ändamål samt vilka eventuella åtgärder som vidtas för att förhindra aktiviteter från anordnare utan erforderliga tillstånd. I Storbritannien har man nyligen påbörjat införandet av ett helt nytt regelverk som presenteras kortfattat. I kapitel 6 behandlas frågor som rör EG-rätten mer utförligt.

### 7.2 Danmark

Den danska spelmarknaden är huvudsakligen förbehållen statskontrollerade bolag samt föreningar med allmännyttiga ändamål. Det är dock tillåtet för privata intressenter att tillhandahålla kasinon och spelautomater. För att få anordna spel, lotterier eller vadhållning i Danmark krävs tillstånd. Den som anordnar spel, lotterier eller vadhållning utan tillstånd eller som främjar sådant spel kan dömas till böter eller fängelse. Skatteministeriet, Finansministeriet och Justitsministeriet ansvarar för olika delar av spelmarknaden. Spillemyndigheden övervakar och kontrollerar spelmarknaden. Spel- och lotterimarknaden omsatte drygt 24 miljarder kronor år 2004.<sup>1</sup>

Lov om visse spil, lotterier og væddemål (tipsloven) från 2003 reglerar merparten av spelmarknaden i Danmark. Härutöver finns en rad lagar, förordningar och cirkulär som reglerar spel. Av tipsloven följer att spel, lotterier och vadhållning får tillhandahållas av den som har tillstånd. Tillstånd beviljas av skatteministern och

---

<sup>1</sup> Uppgift från Skatteministeriet.

får endast lämnas till ett bolag där 80 procent av aktierna ägs av staten, Dansk Tilstjeneste A/S. Koncernen består av moderbolaget Dansk Tilstjeneste A/S och dotterbolaget Dansk Automatspil A/S. Dantoto ingår som en produkt i Dansk Tilstjeneste. Staten tecknar 80 procent av aktierna i bolaget, Danmarks Idræts-Forbund och Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger tecknar 10 procent vardera. Lov om klasselotterier reglerar Klasselotteriet som är ett helägt statligt aktiebolag. Dansk Tilstjeneste betalar inte skatt men enligt tipsloven skall det betalas en avgift till staten för varje spelform. Överskottet, med avdrag för denna avgift, går oavkortat till allmännyttiga ändamål. Hur överskottet skall fördelas regleras utförligt i lagen. Överskottet fördelas till idrott, hästsport, forskning, sociala ändamål, friluftsliv, kultur och ungdomsverksamhet. Klasselotteriets överskott går direkt till staten och är inte öronmärkt för något särskilt ändamål.

Cirkulære om bortlodning reglerar förutsättningar för ideella föreningar och organisationer att tillhandahålla lotterier och bingospel. Tillstånd beviljas av polismyndigheten och endast under förutsättning att överskottet tillfaller välgörande eller allmännyttiga ändamål. Fysiska personer, bolag och föreningar kan få tillstånd att anordna spel på spelautomater och kasinon

Dansk Tilstjenestes och Klasselotteriets produkter finns tillgängliga på Internet. I det utbud som Dansk Tilstjeneste har på Internet ingår även skraplotter, men i övrigt inte några interaktiva spel. Bolagets tillstånd innefattar möjligheten att anordna kasino, poker och s.k. spelbörser på Internet, men man har valt att inte starta upp någon sådan verksamhet.

Av tipsloven följer att det är förbjudet att ”utbyde” spel, lotterier eller vadhållning i Danmark utan tillstånd samt att ”formidle” deltagande i sådana spel. Spel på Internet anses vara ”udbudt” i Danmark om spelet riktar sig mot den danska marknaden, t.ex. genom marknadsföring, språk eller urval av spel. Med uttrycket ”formidling” förstås att varje form av aktivitet som syftar till att etablera spel eller främja deltagande i olovligt spel är otillåten, t.ex. att arbeta för ett bolag som olovligt anordnar spel. Det är vidare förbjudet att marknadsföra spel, lotterier eller vadslagning som saknar tillstånd. Trots det marknadsför sig de utländska spelbolagen i danska medier. De danska myndigheterna har ansett att ett förbud riktat mot de utländska spelanordnarna har betydelse även om förbudet inte kan sanktioneras, bl.a. genom att förbudet understryker vikten av marknadsföringsförbudet i förhållande till

EG-rätten. I en rapport från 2001, *Spil i fremtiden- overvejelser om en samlet spillelovgivning* fann man att det finns en teknisk möjlighet att blockera betalningstransaktioner till olovliga utländska Internetspel samt bedömde att en sådan blockering skulle vara effektiv. Det finns emellertid inte planer på att genomföra förslaget. Det är inte förbjudet för danska invånare att delta i utländska spel utan tillstånd.

Åtgärder mot spelproblem finansieras genom att 1 procent av bruttospelintäkten från spelautomater krävs in som avgift till staten. Två tredjedelar av beloppet används till behandling av spelberoende och en tredjedel används till forskning kring spelberoende.

### 7.3 Norge

I Norge får statsägda och statskontrollerade bolag samt organisationer och föreningar med humanitära och samhällsnyttiga ändamål anordna spel respektive lotterier. Interaktiva spel och kasinon är förbjudna i Norge. För att få tillhandahålla spel, lotterier eller vadhållning i Norge krävs tillstånd. Den som anordnar spel, lotterier eller vadhållning utan tillstånd eller som marknadsför eller förmedlar sådant spel kan dömas till böter eller fängelse. Kultur- och kirkedepartementet har huvudansvaret för lagstiftning rörande spel och lotterier i Norge medan Landbruks- och matdepartementet svarar för totalisatorspel. Lotteri- och stiftelseilsynet (Lotteritilsynet) har tillsyn över spel- och lotterimarknaden. Lotteritilsynets beslut kan överklagas till Lotterinemnda. År 2004 omsatte spel- och lotterimarknaden i Norge omkring 41 miljarder kr.<sup>2</sup>

I Norge har man traditionellt haft en restriktiv hållning till spel om pengar. Utgångspunkten är att sådant spel är förbjudet. Från det generella förbudet finns ett antal undantag som anges i lag. Den norska spelpolitiken bygger på grundsatsen att spel om pengar är tillåtet endast om överskottet tillfaller "gode formål" och att privata vinstintressen inte är tillåtna. Den grundläggande principen, som framgår av lotteriloven, är att spel och lotterier skall anordnas i betryggande former under offentlig kontroll, med syfte att förebygga negativa sociala konsekvenser av spel och lotterier samtidigt som det ger ekonomiskt tillskott till samhällsnyttigt och humanitärt arbete. Det finns tre lagar som reglerar spelmarknaden,

<sup>2</sup> Lotteri-og stiftelseilsynets årsrapport för 2004.

nämligen lov om lotterier (lotteriloven), lov om pengespill (pengespilloven) och lov om veddemål ved totalisator (totalisatorloven). Härutöver finns en mängd föreskrifter. Lotteriloven är en generell lag som övergripande reglerar lotterimarknaden, medan pengespilloven och totalisatorloven är speciallagar som reglerar Norsk Tipping och Norsk Rikstotos respektive verksamheter.

Norsk Tipping AS är ett helägt statligt aktiebolag där Kultur- og kirkeministern representerar staten som ägare och leder generalförsamlingen. Norsk Tipping har monopol på vadhållning i samband med idrottshändelser och andra tävlingar (undantaget hästkapplöpning), Lotto samt andra spel om pengar som Kultur- og kirkedepartementet bestämmer. Tidigare har organisationer och föreningar tillåtits att anordna spel på spelautomater, men från januari 2006 kommer detta enbart vara förbehållet Norsk Tipping AS, se nedan. Bolaget är inte skatteskyldigt och efter fondavsättning fördelas överskottet från Norsk Tipping mellan idrott och kulturella ändamål, med 50 procent vardera.

Rikstoto är en fristående näringsdrivande stiftelse som ägs av Det Norske Travelskap och Norsk Jockeyklub. Staten har insyn genom att Landbruksdepartementet är representerat i styrelsen samt i "representantskapet" för stiftelsen. Rikstoto har genom koncession monopol på allt totalisatorspel i Norge. Rikstoto är skattebefriat men betalar en totalisatoravgift till staten om 3,5 procent på omsättningen. Överskottet tillfaller hästsporten, hästhållningen och hästaveln.

Utöver de statliga och statskontrollerade bolagen kan också organisationer och föreningar få tillstånd att anordna vissa lotterier. En förutsättning för tillstånd är att överskottet tillfaller humanitära eller samhällsnyttiga ändamål. Lotteritilsynet har en förteckning över godkända humanitära och samhällsnyttiga ändamål, "gode formål". Sådana organisationer anordnar bingo, landslotterier, mindre lotterier och spel på automater. Genom en lagändring 2003 beslutades emellertid att Norsk Tipping skall ha ensamrätt att anordna spel på automater. Borgarting lagmansrett har, i en icke lagakraftvunnen dom, funnit att ensamrätten är förenlig med EES-avtalet, se avsnitt 6.3.3 och fr.o.m. den 1 januari 2006 kommer endast Norsk Tipping tillåtas att anordna spel på automater. Tillstånd till lotterier lämnas av Lotteritilsynet eller polismyndigheten. Det är tillåtet för privata entreprenörer att arrangera lotterier för en organisations eller förenings räkning, men det krävs att entreprenören auktoriseras. Auktorisation ges av Lotteritilsynet

som bl.a. kräver en viss soliditet samt att operatören inte straffats för vissa brott.

Spel och lotterier över Internet och andra elektroniska kanaler är inte särskilt reglerat i norsk lagstiftning. År 2000 till 2002 meddelades fyra stycken provkoncessioner.

- Norsk Tipping fick tillstånd att förmedla sina existerande produkter över elektroniska medier. Tillståndet innefattade inte interaktiva spel, varför t.ex. inte skraplotter omfattades.
- Norsk Rikstoto fick tillstånd att förmedla sina existerande produkter över elektroniska medier.
- De 10 humanitære AS (ett bolag ägt av tio organisationer) fick tillstånd att erbjuda nya interaktiva spel, såsom skraplotter och Black Jack, över elektroniska kanaler.
- Tio humanitära organisationer fick tillstånd till spel över mobiltelefon, SMS Jackpot.

Tjänsterna fick endast erbjudas till personer över 18 år bosatta i Norge. Anordnarna var också tvungna att följa relativt stränga villkor vilket innebar att de hade svårt att konkurrera med andra tillgängliga spel över Internet m.m. som upplevdes som mer attraktiva för spelarna.

Koncessionerna utvärderades av Lotteritilsynet som konstaterade att de elektroniska spelen hade genererat relativt små intäkter. Regeringen beslöt att permanenta koncessionerna till Norsk Tipping och Norsk Rikstoto men att inte förlänga de andra koncessionerna som tillät interaktivt spel. Interaktiva spel är således inte tillåtet i Norge.

Såväl lotteriloven som pengespilloven innehåller förbud mot att anordna och marknadsföra otillåtna spel och lotterier. Det är emellertid inte förbjudet för norska invånare att delta i spel utan tillstånd och det har inte heller riktats sanktioner mot utländska spelanordnare som riktar sig till norska invånare.

Ansvar för att förebygga spelberoende ligger hos Kultur- og kirkedepartementet som i sin tur har delegerat uppgiften till Lotteritilsynet. En andel, 0,5 procent, av Norsk Tippings överskott avsätts varje år för åtgärder mot spelberoende. För år 2004 motsvarade detta ca 12 miljoner kronor.

## 7.4 Finland

Även i Finland är spelmarknaden huvudsakligen förbehållen statsägda och statskontrollerade företag samt ideella organisationer. Privata intressen (även utländska om de är hemmahörande inom EES) kan emellertid få tillstånd att anordna spel på spelautomater med varuvinster samt på spelautomater och spelanordningar som finns i nöjesparker eller på tivolin och ger varuvinster. Överskott från spelverksamheten styrs till sociala och kulturella ändamål samt allmännyttig verksamhet (även hästuppfödning). Tillstånd krävs för att bedriva lotterier och penningsspelsverksamhet. Tillstånden, som beviljas för fem år i taget, meddelas och återkallas av regeringen.

Inrikesministeriet ansvarar för riksomfattande tillsyn. Länsstyrelsen och polisinspektionen i respektive härad övervakar lotteriverksamheten. Penningsspelsammanslutningarna skall ersätta staten för kostnaderna för tillsynen över penningsspelverksamheten.

Den nuvarande finska lotterilagen trädde ikraft den 1 januari 2002. I lagen definieras lotteribegreppet samt vilka former av lotterier som får anordnas. Lagen innehåller inte några speciella bestämmelser angående spel över Internet. I förarbetena<sup>3</sup> uttalades att man vill stärka principen att förvärvande av inkomster genom att utnyttja människornas intresse för spel tillåts endast i begränsad omfattning och endast i syfte att skaffa medel för välgörenhet eller för att stödja annan ideell verksamhet. Vidare skall lotterier stå under tillsyn för att trygga rättssäkerheten för dem som spelar, förhindra oegentligheter och brott samt minska de sociala skadeverkningar som lotterierna vållar.

Tillstånd att anordna lotterier får beviljas allmännyttiga sammanslutningar i syfte att skaffa medel till allmännyttiga ändamål. Penningsspelverksamhet regleras särskilt. Oy Veikkaus som är ett statsägt aktieföretag har tillstånd för anordnande av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel. Företagets produkter finns även interaktivt. Penningautomatföreningen (RAY) är en offentlig-rättslig förening som består av medlemmar inom social- och hälsovårdsområdet. Hälften av styrelsens ledamöter är företrädare för regeringen. RAY har tillstånd till penningautomater samt att bedriva kasino. Finlands Hippos r.f. som är en förening vars medlemmar består av travbanorna samt andra föreningar inom hästporten bedriver, genom sitt dotterbolag Fintoto Oy, totospel.

---

<sup>3</sup> RP 197/1999 s. 6 f.

Staten har inte någon lagstadgad representation i föreningen. Oy Veikkaus, Fintoto Oy och RAY betalar lotteriskatt. Tillsammans omsatte Oy Veikkaus, Fintoto Oy och RAY drygt 2 miljarder euro år 2004.<sup>4</sup>

I Finland är det förbjudet att anordna lotterier utan tillstånd, sälja, förmedla eller främja lotterier som anordnas utan tillstånd samt att sälja eller förmedla lotter till utlandet och främja sådan verksamhet om det inte är tillåtet enligt lagstiftningen enligt den stat till vilken lotterna säljs eller förmedlas.

Lotteribrott kan leda till böter eller fängelse högst sex månader.

Det finska främjandeförbudet motiveras i förarbetena med att man vill säkerställa att lotteriavkastningen används för inhemska ändamål.<sup>5</sup> Avsikten med förbudet att sälja eller förmedla lotter till utlandet uppges vara att man delvis begränsar den internationella konkurrensen inom lotteribranschen.

Enligt lotterilagen skall de problem som deltagande i lotterier vållar följas och vara föremål för forskning. Penningspels-sammanslutningarna skall ersätta staten för dessa kostnader.

## 7.5 Nederländerna

I Nederländerna anordnas spel och lotterier av staten eller organisationer till förmån för det allmänna, allmännyttiga eller välgörande ändamål. Privatpersoner och företag kan emellertid få tillstånd att anordna spel på spelautomater. Det är förbjudet att anordna spel och lotterier i Nederländerna utan tillstånd. Tillstånd till lotterier lämnas om överskottet går till välgörande ändamål medan överskott från vadhållning tillfaller sport, kultur och andra allmännyttiga ändamål. Överskott från vadhållning på hästsport tillfaller hästsporten. Den holländska lotterilagen (*De wet op de kansspelen*) är för närvarande under översyn. Syftet med lagstiftningen är att reglera verksamheten så att spelarna skyddas mot spelberoende och illegal spelverksamhet. Tillstånd lämnas av Justitiedepartementet, Finansdepartementet eller lokala myndigheter. *College van toezicht op de kansspelen* övervakar de nationella spelbolagen.

I Nederländerna finns det licenser för olika typer av spel och endast en aktör kan tilldelas respektive licens. En del licenser är

---

<sup>4</sup> Uppgift från Inrikesministeriet.

<sup>5</sup> RP 197/1999 s. 178.

permanenta och en del är tidsbegränsade. Regleringen innebär att anordnarna har monopol på det spel de får licens för, t.ex. har De Lotto ensamma tillstånd att anordna snabblotterier, vadhållning på sport samt lotto, medan Scientific games har tillstånd till vadhållning på hästsport. Det står vem som helst fritt att ansöka om licens. När licensen löper ut är det i realiteten så att den förnyas om innehavaren ansöker om det. Förfarande innebär att utländska aktörer i praktiken aldrig tilldelas några licenser.

I Nederländerna skiljer man på E-commerce och E-gaming. Med E-commerce avses försäljning över Internet av lotter, vadslagning och liknande produkter som kan tillhandahållas i en butik. Med E-gaming avses sådana Internetspel som kasino och poker. De Lotto har t.ex. tillstånd till E-commerce men E-gaming är i princip inte tillåtet. På De Lottos site kan man emellertid spela på skraplotter interaktivt.

Som nämnts ovan är det inte tillåtet att anordna spel i Nederländerna utan tillstånd men liksom i andra länder, förekommer det att invånarna spelar på utlandsbaserade siter. Det finns inte något förbud för holländska invånare att spela hos utländska spelanordnare utan tillstånd. De holländska myndigheterna har inte heller agerat gentemot spelanordnare som riktar sig mot landets invånare, men holländska nationella aktörer som De Lotto och Holland Casino har fört civilprocesser mot sådan anordnare. De holländska domstolarna har då konstaterat att utländska anordnare som erbjuder vadhållning till invånare i Nederländerna bryter mot den holländska lotterilagen och har ålagt dem att upphöra med sådan verksamhet.

### **De Lotto./.Ladbrokes**

De Lotto är en stiftelse (foundation) som innehar det enda holländska tillståndet att anordna lotto, snabblotterier och vadhållning på sport. De Lottos överskott går till allmännyttiga ändamål. Ladbrokes, som bl.a. erbjuder vadhållning på sport-händelser, är etablerat i Storbritannien och hade tidigare en registrerad web site med adressen [www.ladbrokes.nl](http://www.ladbrokes.nl). De Lotto förde talan mot Ladbrokes och gjorde gällande att Ladbrokes, genom att erbjuda holländska invånare möjlighet att delta i vadhållning på Ladbrokes site utan att inneha en licens i enlighet med lotterilagen, agerade olovligt gentemot De Lotto.



I nederländsk rätt förekommer såväl summarisk process som ordinär process. Summarisk process är ett förenklat förfarande där domstolen tar en preliminär ståndpunkt utan att fullständigt tränga in i rättsområdet. En sådan summarisk process kan göras i samtliga tre instanser. I den ordinära processen däremot görs en fullständig prövning och sådana avgöranden tillmäts också större betydelse. Förfarandet innebär att en tvist kan prövas i sex instanser innan den slutligt är avgjord.

Som första instans i den summariska processen konstaterade distriktsdomstolen i Arnhem<sup>6</sup> inledningsvis att det är förbjudet att anordna spel i Nederländerna utan tillstånd samt att de inhemska aktörer som har tillstånd till spel över Internet är underkastade begränsningar och kontroll. Man fann att Ladbrokes erbjud spel till invånare i Nederländerna eftersom dessa kunde delta i spel på Ladbrokes web site ifrån sina datorer i Nederländerna, eventuella vinster kunde betalas ut via holländska banker samt att Nederländerna angavs som ett land till vilket Ladbrokes riktade sina spel medan t.ex. USA inte angavs. Att det engelska språket – och inte holländska – användes på siten saknade betydelse eftersom engelska är ett vedertaget språk som förstås av flertalet invånare. Ladbrokes bröt sålunda mot lotterilagen.

Domstolen konstaterade att syftet med lotterilagen visserligen är att skydda allmänna intressen, såsom att minska risken för överdrivet spelande och bedrägerier, men ett brott mot en sådan skyddslagstiftning kan också innebära en orättmätig handling gentemot den drabbade parten ("an unlawful act against the damaged party" – domen i engelsk översättning). Genom att utan tillstånd anordna spel i Nederländerna erhöLL Ladbrokes orättmätiga fördelar jämfört med De Lotto som måste följa de holländska reglerna för vadhållning vilka är mer restriktiva än de brittiska.

Vid prövningen om den holländska lotterilagen är överensstämmande med EG-rätten bedömde domstolen att lotterilagen grundas på legitima nationella intressen såsom konsumentskydd, förebyggande av spelberoende och kriminalitet. Slutligen konstaterade domstolen att lotterilagen inte är diskriminerande eftersom den gäller såväl holländska som utländska anordnare.

---

<sup>6</sup> Distriktsdomstolen i Arnhem, dom den 27 januari 2003, 93896/KG ZA 02-798.

## Domstolen

- ålade Ladbrokes, vid äventyr av vite, att göra det omöjligt för holländska invånare att delta i lotto, snabblotteri och vadhållning på sport över Internet som anordnats av Ladbrokes utan tillstånd i Nederländerna.
- förbjöd Ladbrokes, vid äventyr av vite, att erbjuda lotto, snabblotteri och vadhållning på sport via en web site innehållande adressen [www.ladbrokes.nl](http://www.ladbrokes.nl).

Appellationsdomstolen i Arnhem,<sup>7</sup> delade underrättens bedömning att Ladbrokes bröt emot lotterilagen genom att erbjuda spel till invånarna i Nederländerna och noterade särskilt att Ladbrokes bl.a. erbjöd vadhållning på holländska sporthändelser. Ladbrokes invändning att spelen erbjöds ifrån Storbritannien och således inte tillhandahölls i Nederländerna samt att själva spelhändelsen sker först när Ladbrokes tar emot och bekräftar vadet i Storbritannien vann inte gehör. Lika med underrätten fann domstolen att syftet med lotterilagen var förenligt med EG-rätten. Man konstaterade vidare att den omständigheten att inhemska spelaktörer tilläts omfattande marknadsföring inte innebär att regeringen inte har en sammanhängande spelpolitik i syfte att förebygga överdrivet spelande. Det förhållande att det är förbjudet att anordna spel utan licens var enligt domstolen en sådan lämplig regel som syftar till att nå uppsatta mål och en möjlighet att tillåta spel utan licens skulle undergräva kontrollsystemet. Att Ladbrokes innehar en brittisk spellicens tillmättes inte heller någon betydelse vid domstolens bedömning av överensstämelsen med EG-rätten eftersom en sådan licens inte underlättar för att nå uppsatta mål i Nederländerna, särskilt vad gäller frågan om överdrivet spelande.

Domstolen fastställde underrättens beslut samt ålade Ladbrokes, vid äventyr av vite, att göra det omöjligt för holländska invånare att delta i lotto, snabblotteri och vadhållning på sport även via telefon som anordnats av Ladbrokes utan tillstånd i Nederländerna.

Högsta domstolen (Hoge Rad)<sup>8</sup> avslog Ladbrokes överklagande. Domstolen konstaterade att vad appellationsdomstolen anfört, om att den holländska spelregleringen är tillräckligt restriktiv för att inte komma i konflikt med EG-rätten, var rimligt. Vidare fann domstolen att även om det inhemska spelutbudet ökar så innebär

---

<sup>7</sup> Appellationsdomstolen i Arnhem, dom den 2 september 2003, 2003/319 KG och 2003/325 KG.

<sup>8</sup> Hoge Rad, dom den 18 februari 2005, C03/306HR.

detta inte automatiskt en konflikt med målsättningen att kanalisera spelandet eftersom ökade spelmöjligheter kan leda till positiva sidoeffekter.

Målet har därefter avgjorts i första instans i den ordinära processen. Liksom i den summariska processen gjorde De Lotto gällande att Ladbrokes förfarande att erbjuda holländska invånare möjlighet att delta i vadhållning på Ladbrokes web site utan att inneha en licens i enlighet med lotterilagen var ett agerande som är olovligt gentemot De Lotto.

I ett interimistiskt beslut riktade domstolen<sup>9</sup> allvarlig kritik mot regeringens spelpolitik. Man menade att årsredovisningar från De Lotto och Holland Casino gav bilden av företag som söker maximera sin försäljning för att öka marknadsandelar. Redovisningarna innehöll, med ett undantag, inga kommentarer kring konsumentskydd. Vidare konstaterades att marknadsföring av de inhemska spelordnarna nådde holländska invånare överallt i samhället samt att den till sitt framförande inte var måttfull. Här pekade man bl.a. på TV- och radioshower, TV-och tidningsreklam samt att aktörerna erbjöd invånarna gratislotter. Det noterades att det på De Lottos web site virvlade runt eurosedlar i en strid ström samt att kända människor agerade som ambassadörer för spelbolagen. Domstolen fann att marknadsföringen var påträngande och "exalterad" samt att en sådan marknadsföringsstrategi inte överensstämde med regeringens målsättning att minska spelandet. Argumentet att de inhemska aktörerna behövde marknadsföra sig för att kanalisera spelande från illegalt spel var inte godtagbart enligt domstolen.

Domstolen fann att den holländska spelpolitiken inte var tillräckligt restriktiv för att legitimera ett förbud mot fri rörlighet av speltjänster. Samtidigt ansåg man att ett beslut som innebar att Ladbrokes inte skulle förbjudas att erbjuda sina speltjänster över Internet till invånarna i landet skulle innebära långtgående konsekvenser för spelmarknaden i Nederländerna. Därför menade domstolen att det fanns skäl att bereda justitiedepartementet möjlighet att yttra sig samt pekade på möjligheten att den holländska staten kunde intervensera i processen. Slutligen noterade domstolen att De Lotto inte hade blockerat sin web site för invånare i andra länder, vilket skulle innebära, vid bifall till De

---

<sup>9</sup> Distriktsdomstolen i Arnhem, beslut den 2 juni 2004, 98631/HA ZA 03-606.

Lottos talan, att Ladbrokes skull förbjudas att göra något som De Lotto tilläts att göra.

Staten valde att inte intervensera men justitiedepartementet lämnade ett yttrande. Ministern pekade på att det är upp till varje medlemsstat att avgöra vilken spelreglering som är bäst lämpad för att uppnå politiska mål. Rörande uttrycket "a genuine diminution of gambling opportunities" menade ministern att det inte skulle tolkas så att en reglering är överensstämmande med EG-rätten endast om deltagande i spel faktiskt minskar. I stället skall man jämföra situationen med och utan licenssystem. Det är sannolikt att spelmöjligheterna är färre i ett system med licenser än i ett system utan licenser. Slutligen uppgav ministern att De Lotto inte erbjöd spel till utlänningar eftersom endast personer med en adress och ett bankkonto i Nederländerna kan delta i spel hos De Lotto.

Den 31 augusti 2005 meddelade distriktsdomstolen i Arnhem dom i målet mellan De Lotto och Ladbrokes.<sup>10</sup> Domstolen fann, trots sina tidigare tvivel, att den holländska regleringen överensstämmer med EG-rätten. Domstolen ålade Ladbrokes i linje med avgörandena i den summariska processen, att upphöra att ta emot vad från invånare i Nederländerna. Domen kommer med största sannolikhet att överklagas. Utredningen har fått besked av den holländska tillsynsmyndigheten att Ladbrokes har vidtagit åtgärder för att hindra holländska spelare att spela hos dem.

## 7.6 Storbritannien

Spelmarknaden i Storbritannien skiljer sig från marknaden i de flesta andra europeiska länder genom att privata företag tillåts att anordna spel och vadhållning. Det finns inte heller bestämmelser om att överskott från sådan verksamhet skall tillfalla vissa ändamål. Vadhållning har en lång tradition i Storbritannien och definieras inte som lotteri utan som näringsverksamhet. Till skillnad från vad som gäller för spel och vadhållning skall överskott från lotterier däremot tillfalla välgörande och allmännyttiga ändamål. Liksom i andra europeiska länder krävs tillstånd för att få anordna spel och spelanordnarna beskattas och kontrolleras av staten. De privata aktörerna beskattas genom punktskatt om 15 procent på omsättningen (gross profits) och med 15 procent på den avgift (commission) som vadhållningsbyrån tar. Även i Storbritannien

---

<sup>10</sup> Uppgift från advokat Justin Franssen, Van Mens & Wisselink attorneys, Amsterdam.

finns en statskontrollerad spelordnare där överskottet styrs till förutbestämda ändamål, nämligen the National Lottery. Spel- och lotterimarknadens omsättning för räkenskapsåret 2002/2003 uppgick till 63.8 miljarder pund (vadhållning inkluderat)<sup>11</sup>.

I Storbritannien har man under lång tid arbetat med att reformera spelområdet. Den 7 april 2005 antogs the Gambling Act 2005 (the Act). Lagen kommer att införas i etapper och man beräknar att den kommer att ha trätt ikraft helt i september 2007. The Act omfattar vadhållning, bingo, kasinon spelautomater och spel över Internet (den omfattar inte the National Lottery) och kommer att ersätta the Betting, Gaming and Lotteries Act, the Gaming Act och the Lotteries and Amusements Act.

En ny tillsynsmyndighet, the Gambling Commission, som kommer att vara fristående från regeringen bildas. The Gambling Commission ersätter the Gaming Board och blir en central myndighet för spelfrågor omfattande tillståndsgivning och övervakning. Viss tillståndsgivning kommer att delegeras till "licensing authorities". The Gambling Commission kommer inte att övervaka the National Lottery. Beslut av the Gambling Commission kommer att kunna överklagas till Gaming Appeals Tribunal.

The Gambling Act har successivt börjat införas men fortfarande gäller äldre lagar stora delar av spelmarknaden. I detta avsnitt kommer huvuddragen i den nya lagen att presenteras. I något fall kommer särskilt att pekas på skillnader respektive likheter mellan gamla och nya regler.

Såväl enligt nuvarande som framtida regelsystem är det otillåtet att anordna spel utan tillstånd eller licens som beviljats med stöd i lag. I nuvarande lag regleras inte spel över elektroniska kanaler särskilt men i the Act regleras "remote gambling" särskilt och man har strävat efter att skapa ett licensieringssystem som kan hantera spelmöjligheter som man i dagsläget inte kan förutse. The Act definierar olika speltyper, "licensing authorities" samt preciserar the Gambling Commissions befogenheter. Licensieringsförfarandet regleras detaljerat. Genom lagen införs en ny tillståndsordning med olika nivåer av reglering beroende på speltyp, hur spelen genomförs, vem som anordnar spelet och till vem spelet riktas. Tillåtelse att anordna spel kan grundas på licens, tillstånd, registrering eller ett undantag från the Act. Tillstånd beviljas av the

---

<sup>11</sup> Uppgift från the Gambling Commission.

Gambling Commission och lokala myndigheter, s.k. "licensing authorities".

The Gambling Act anger tre centrala huvudsyften som skall prägla the Gambling Commission och tillståndsmyndigheternas verksamhet, nämligen att

- skydda barn och andra sårbara personer från att ta skada av spel,
- motverka brott och
- garantera att spel sker på ett rättvist och öppet sätt.

Vid en licensansökan måste anges vilket spel som avses samt om det är fråga om "remote gambling" eller landbaserat spel. Det har ännu inte helt preciserats slutligt hur ansökningsförfarandet kommer att gå till, men det är i vart fall klart att den sökande måste

- uppge vilken typ av spelaktivitet som avses,
- ange en adress i Storbritannien till vilken skrivelser kan expedieras och
- ange om han, eller om det är fråga om ett företag, någon företrädare för företaget, har dömts för brott.

The Gambling Commission kommer att bedöma den sökandes lämplighet att bedriva uppgiven verksamhet, bl.a. de tekniska möjligheterna härför. Man kommer också att beakta den sökandes ekonomiska förutsättningar samt dennes kvalifikationer att bedriva verksamheten i enlighet med lagens huvudsyften. The Gambling Commission kommer att ha befogenhet att när som helst komplettera en licens med ytterligare villkor, tilldela innehavaren en varning, eller återkalla licensen.

I the Act definieras "remote gambling" som spel där spelaren deltar genom att använda "remote communication", med vilket avses Internet, telefoner, TV, radio eller annan elektronisk eller teknisk utrustning som förmedlar kommunikation. I lagen intas också en bestämmelse enligt vilken regeringen har möjlighet att klassificera ett system eller en metod för kommunikation som "remote communication".

För att erhålla licens till interaktivt spel, "remote licence" krävs att någon del av spelutrustningen, databas, server eller liknande, faktiskt är placerad i Storbritannien. För att ett bolag skall få en sådan licens krävs vidare att en fysisk person erhåller en personlig licens. Det är the Gambling Commission som slutligt bestämmer

vem som behöver en personlig licens, men det blir sannolikt fråga om verkställande direktörer och liknande företrädare för bolag.

Spelanordnare som bedriver verksamhet med tillstånd och övervakning av länder inom EU och EFTA kommer att tillåtas att marknadsföra sina speltjänster i Storbritannien. Dessutom har regeringen möjlighet att besluta att en viss nation kan omfattas av ovanstående tillstånd till marknadsföring genom att nationen förs upp på en s.k. "White List". Men det kommer fortfarande att vara förbjudet att marknadsföra andra utländska spel utan tillstånd samt att tillhandahålla faciliteter eller lokaler för spel utan tillstånd. Det finns inte, och kommer inte heller enligt the Act att finnas, några förbud eller sanktioner gentemot utländska spelanordnare utan erforderliga tillstånd som riktar spel till brittiska invånare. Det är inte heller förbjudet för invånare i Storbritannien att spela på en online site etablerad utanför Storbritannien.

The National Lottery är en oberoende organisation som skapades av parlamentet 1993 för att genom lotteriverksamhet samla in pengar till välgörenhet. Verksamheten regleras i the National Lottery Act, 1993, och kommer inte att omfattas av the Gambling Act. Departementschefen utser en person till generaldirektör. Denne har en skyldighet att följa direktiv ifrån parlamentet. The National Lottery tillhandahåller lotter, skraplotter och lotto. Försäljningen sker hos återförsäljare, online samt via interaktiv TV och mobiltelefon. The National Lottery anordnar inte vadhållning, bingo och inte heller kasino, poker och liknande spel på nätet. The National Lottery drivs efter licens av en operatör, vars främsta uppgift är att på det mest effektiva och ansvarsfulla sättet skapa ett så stort överskott till välgörande ändamål som möjligt. Operatören sköter lotteriets infrastruktur, utvecklar nya spel, tillhandahåller service för spelare samt organiserar och administrerar återförsäljarna. Det är generaldirektören för the National Lottery i samarbete med the National Lottery Commission som, efter en anbudstävling, utser vem som skall erhålla licensen som gäller i sju år. Förutsättningarna för licensen är utförligt reglerade i lagen. Vid de senaste två anbudsförfarandena erhöll Camelot, som är ett (icke statskontrollerat) företag som består av fem delägare, att driva the National Lottery. Ungefär 0,5 procent av överskottet tillfaller operatören som vinst. Under räkenskapsåret 2004/2005 omsattes

drygt 4,7 miljarder pund.<sup>12</sup> Fördelningen av överskottet sköts av the National Lottery Distribution Fund som administreras av the Departement of Culture, Media and Sport. Tillsynsmyndighet över the National Lottery är the National Lottery Commission.

The Responsibility in Gambling Trust (RIGT) är en oberoende sammanslutning som bildades 2002 för att forska kring och motverka spelproblem. Verksamheten finansieras genom frivilliga bidrag från spelindustrin.

---

<sup>12</sup> Camelot Group, *Annual report and financial statements*, 2005.



## 8 Lagstiftningens tillämpningsområde

### 8.1 Gällande rätt

#### 8.1.1 Översikt

Lotterilagens tillämpningsområde bestäms i 1 §. Enligt första stycket i den bestämmelsen skall lagen tillämpas på *lotterier* som *anordnas för allmänheten*.

I 1 § andra stycket anges att ett lotteri skall anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten.

Enligt 1 § tredje stycket skall lagen tillämpas också på vissa lotterier som inte anordnas för allmänheten om spelet anordnas i *förvärvssyfte*, nämligen bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel.

I 2 § anges vissa *verksamheter som inte skall omfattas av lagen*, trots att de i och för sig enligt 1 § faller under lagens tillämpningsområde. Det rör sig om svenska statens premieobligationslån (första stycket), automatspel som inte ger vinst eller ger vinst bara i form av frispel (andra stycket) och spel enligt kasinolagen (tredje stycket).

De verksamheter som skall anses vara lotterier definieras i 3 §.

Här behandlas i tur och ordning lotteribegreppet (avsnitt 8.1.2), anordnandebegreppet (8.1.3), uttrycken allmänheten (8.1.4) och förvärvssyfte (8.1.5). Lotterilagen ställer inte som krav att insats skall erläggas. Skälen för detta behandlas nedan (8.1.6). Slutligen behandlas verksamheter av lotterikaraktär som ändå faller utanför lagstiftningen (8.1.7).

### 8.1.2 Lotteribegreppet

Definitionen av lotteri i 3 § lotterilagen utgör den närmare bestämningen av vilka slags verksamheter som faller under regleringen. Denna bestämmelse lyder:

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 eller 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.

Den allmänna definitionen av ett lotteri är alltså 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. Det förutsätts därmed att vinst skall utgå och att alla deltagare inte vinner lika mycket.

Denna definition är emellertid inte tillräcklig för att avgöra vad som är lotteri eller annan verksamhet. I definitionen ryms nämligen även ett antal företeelser där vinst utgår men som ändå inte avsetts vara lotterier, t.ex. idrottstävlingar och möjligen vissa finansiella transaktioner. I 1982 års lotterilag angavs att vinstmöjligheterna helt eller delvis skulle bero på slumpen genom lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden för att ett lotteri skulle föreligga. Förfaranden som borde omfattas av lotteribegreppet men där slumpmomentet inte var avgörande utpekades särskilt. Det gällde t.ex. marknads- och tivolinöjen där utgången ofta beror på spelarens skicklighet. I förarbetena till 1994 års lotterilag ansåg regeringen att slumpen visserligen skall beaktas vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri men att hänsyn dock i första hand bör tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till slumpen (prop. 1993/94:182 s. 52).

Ursprungligen innehöll 3 § i 1994 års lotterilag en allmän definition av lotteri motsvarande det nuvarande första stycket, men verksamheten skulle dessutom ske genom något av de i nuvarande andra stycket uppräknade förfarandena. Dessutom betonades

verksamhetens allmänna karaktär genom en bestämmelse motsvarande nuvarande tredje stycket.

Efter ikraftträdandet av 1994 års lotterilag uppmärksammades att det fanns verksamheter, som i och för sig borde anses vara lotterier, som inte med säkerhet kunde inordnas under uppräkningspunkterna 1–3. Därför ändrades 3 § på så sätt att den nödvändiga kopplingen mellan den allmänna definitionen av lotteri i första stycket och uppräkningspunkterna i nuvarande andra stycket togs bort.

Enligt 3 § i dess nuvarande lydelse är det således inte nödvändigt att en verksamhet kan inordnas under någon av punkterna i andra stycket för att anses vara ett lotteri utan det avgörande är i stället rekvisiten i första stycket i förening med verksamhetens allmänna karaktär. För att avgöra denna allmänna karaktär kan dock de verksamheter som anges i andra stycket tjäna som vägledning. De verksamheter som anges i andra stycket skall dock anses vara lotterier.

Även lotterier där insats inte tas ut för deltagande omfattas av lotteridefinitionen.

Lotterilagsutredningen behandlade lotteridefinitionen i betänkandet "Från tombola till Internet" (SOU 2000:50 s. 115 ff.). Man föreslog att det åter borde införas en hänvisning till ett slumpmoment, vilket ansågs vara av avgörande betydelse för att överhuvudtaget kunna tala om ett lotteri. Lotterilagsutredningen föreslog att bestämmelsen skulle ha följande lydelse (avvikelser i förhållande till nuvarande 3 § lotterilagen är kursiverade):

Med lotteri avses en verksamhet som innebär att 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 och i vilken vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen till följd av lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförliga förfaranden. Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas inte endast till den grad av slump som finns i det enskilda fallet utan också till verksamhetens allmänna karaktär.

*Automatspel räknas som lotteri även om förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda. Detsamma gäller*

- tivoli- och marknadsnöjen och*
- kedjebrevsspel och liknande spel.*

Lotterilagsutredningens förslag i denna del har inte lett till lagstiftning.

### 8.1.3 Anordnandebegreppet

Frågan om vad som krävs för att ett lotteri skall anses anordnat har inte närmare behandlats i förarbetena till lagstiftningen. Det är dock klart att faktiska åtgärder för att sätta lotteriet i verket måste ha vidtagits och att lotteriet gjorts tillgängligt för spelarna. I förarbetena till 1982 års lotterilag uttalades att ett lotteri får anses anordnat så snart som detta marknadsförs till allmänheten (prop. 1981/82:170 s. 128).

Anordnandebegreppet har betydelse för möjligheterna att ingripa med förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga sanktioner om ett lotteri anordnas olovligen. Ansvar för dobbleri enligt 16 kap. 14 § brottsbalken förutsätter att någon anordnat ett lotteri. Detsamma gäller enligt 54 § första stycket första punkten lotterilagen, som stadgar ansvar för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri. Befattning med ett olovligt lotteri utan att det för den skull kan anses vara ett anordnande faller därmed utanför straffbestämmelserna. I och för sig är även visst annat främjande av otillåtna lotterier straffbelagt enligt 54 § andra stycket lotterilagen, men det stadgandet förutsätter dels att det rör sig om ett utom landet anordnat lotteri, dels att främjandet skett i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte.

I de flesta fallen torde det vara lätt att avgöra om ett lotteri anordnats eller ej. Den som inom riket organiserar ett lotteri och gör detta tillgängligt för deltagare här har regelmässigt anordnat detta lotteri. Det är de rent faktiska åtgärderna som är av betydelse för om ett lotteri är anordnat eller ej, och det är alltså inte avgörande huruvida tillstånd erhållits.

För att ett lotteri skall komma till stånd krävs att ett flertal åtgärder genomförs. Det kan röra sig om att sälja lotter, ta emot insatser, förmedla vinster, marknadsföra lotteriet m.m. Varje sådan åtgärd torde emellertid inte nödvändigtvis ensam innebära ett anordnande av lotteriet. Om alla dessa åtgärder företagits här i landet är det nog sällan av betydelse att kunna fastställa vilken eller vilka åtgärder som utgör ett anordnande. När ett lotteri anordnats i utlandet, men det ges möjligheter att spela även i Sverige, är det däremot inte givet att lotteriet kan anses anordnat även här.

Frågan huruvida vissa åtgärder i Sverige rörande ett brittiskt lotteri medförde att lotteriet skulle anses anordnat även här har vid ett tillfälle prövats av allmän domstol (Svea hovrätt, dom den

17 september 1998 i mål B 2482-97). Sedan ett brittiskt spelbolag ansökt om tillstånd att anordna vadhållning i Sverige och regeringen avslagit ansökan etablerade bolaget verksamhet här genom att i en lokal ta emot vad. I lokalen fanns en terminal i form av en kommunikationsapparat som närmast fungerade som en telefax. En lista över matcher och spelkuponger tillhandahölls och spelarna kunde fylla i kupongerna och lämna dessa till en företrädare för bolaget. Denne förmedlade uppgifterna till en centraldator i London. Sedan spelet godtagits i London fick spelarna kvitto, förmedlat från London, av företrädare i Sverige mot erläggande av insats. Bolaget hade vederbörlig licens i Storbritannien och var registrerat där och i vissa andra länder inom Europeiska unionen. Åtal för att olovligen ha anordnat lotteri väcktes dels mot den person som iordningställt lokalen för vadhållning, tagit emot insatser samt förmedlat vaden, dels mot en företrädare för det brittiska bolaget. Stockholms tingsrätt fann åtalet styrkt. Svea hovrätt ogillade emellertid åtalet eftersom åtgärderna var att bedöma som främjande av utländskt lotteri – vilket vid den tidpunkten inte var straffbelagt – och inte som anordnande av lotteri. Hovrätten, som fäste avseende vid att bolaget var registrerat i Storbritannien och där bedrev tillåten verksamhet samt att bolagets centraldator var belägen i London, fann efter en helhetsbedömning att den verksamhet som faktiskt ägt rum i Sverige inte var av tillräcklig omfattning för att anses vara ett anordnande av lotteri.

#### 8.1.4 Allmänheten

Lotterilagen tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten. Vad som skall krävas för att ett lotteri skall anses anordnat för allmänheten är inte närmare definierat. I förarbetena till 1982 års lotterilag anförde också departementschefen att några mer detaljerade anvisningar knappast kunde ges med hänsyn till de skiftande förhållanden som kan föreligga (prop. 1981/82:170 s. 28). Ledning kunde dock finnas i hur begreppet allmänheten tolkats i annan lagstiftning. Det hänvisades därvid till Beckman m.fl. *Kommentar till Brottsbalken II*, 4 uppl. s. 222 i fråga om brottet uppvigling (16 kap. 5 § brottsbalken), vari uttalades att det, för att ett meddelande skall anses riktat till allmänheten ej fordras att vem som helst beretts tillfälle att ta del därav utan blott att det inte är

riktat till en liten sluten krets; kretsen får inte vara på en gång liten och sluten. Att ett lotteri anordnats för en relativt liten (135 personer) och sluten (supporterklubb till en idrottsförening) krets vilka haft en påvisbar gemenskap med varandra har i rättspraxis ansetts innebära att lotteriet inte anordnats för allmänheten (NJA 1986 s. 35).

Om lotteriet anordnas inom en sluten personkrets men det inte är fråga om en privat tillställning eller föreningsfest, t.ex. lotterier för anställda i ett visst företag, krävs att personkretsen är relativt liten för att inte lotteriet skall anses som anordnat för allmänheten (prop. 1993/94:182 s. 51).

Enligt 1 § andra stycket lotterilagen skall ett lotteri dock anses vara anordnat för allmänheten om det för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten. Så snart den krets av personer som i praktiken haft möjlighet att delta i lotteriet inte utgjort en i verklig mening sluten och liten krets skall lotteriet anses anordnat för allmänheten (prop. 1981/82:170 s. 29).

#### 8.1.5 Förvärvssyfte

För lotterier av visst slag är det inte en förutsättning att dessa anordnas för allmänheten för att de skall omfattas av lotterilagstiftningen. Enligt 1 § tredje stycket lotterilagen skall lagen tillämpas också på bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel – vilka samtliga omfattas av lotteribegreppet enligt 3 § – som inte anordnas för allmänheten om spelet anordnas i förvärvssyfte. Utvidgningen av tillämpningsområdet för dessa spel gjordes 1972 i anslutning till att spelskatt infördes på automat- och roulettspel och då åtskilliga tolkningsproblem hade förelegat beträffande innebörden av begreppet allmänheten (se prop. 1972:128 s. 27 och 1981/82:170 s. 25).

Med förvärvssyfte menas att verksamheten är avsedd att på ett eller annat sätt inbringa inkomster. Om spelverksamhet anordnas av en ideell förening i syfte att finansiera föreningsverksamheten föreligger förvärvssyfte. Det samma anses gälla om gratisspel anordnas i syfte att locka kunder till annan förvärvsverksamhet (prop. 1993/94:182 s. 51). Det bör påpekas att spelverksamhet i de

angivna spelformerna som anordnas för allmänheten givetvis omfattas av lotterilagstiftningen, även om förvärvssyfte inte skulle föreligga.

### 8.1.6 Insats

Nuvarande lotterilag, liksom 1939 års lotteriförordning och 1982 års lotterilag, omfattar både lotterier som kräver insats och sådana som inte gör det. Det framstår inte som självklart att lotterier utan insats verkligen skall regleras i en lotterilagstiftning. Den mest bärande invändningen mot att insatsfria lotterier omfattas är att dessa inte, till skillnad från lotterier med insats, innebär något risktagande för spelaren. Om en lotterianordnare erbjuder någon att delta i en lotteriliknande verksamhet utan att ta emot insats för detta är det svårt att säga att denna verksamhet måste underkastas en reglering, motsvarande lotterilagen, för att tvingande allmänhän syn (motverka brott, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar etc.) skall tillgodoses.

Att 1939 års lotteriförordning borde omfatta lotterier såväl med som utan insats motiverades i SOU 1938:17, vilka uttalanden departementschefen inte fann anledning att avvika från, på följande sätt:

Sakkunniga hade övervägt att från förbudsbestämmelserna undantaga sådana företag, vid vilka icke fordrades ekonomisk insats. Anledningen till undantag för dylika fall skulle givetvis vara, att deltagarna där ej riskerade någon ekonomisk förlust. De vanligaste företagen av denna art torde vara lotterier i en eller annan form, anordnade av varuhus i reklamsyfte, samt vissa lotterier i samband med tryckalster, dvs. tidningslotterier. Insatsbefrielsen vore dock merendels mera skenbar än verklig. Deltagarna i ett tidningslotteri t.ex. köpte i allmänhet tidningen samt betalade på det sättet insats i företaget. Och även om icke insatser direkt eller indirekt erlades, torde som regel deltagandet i nu omnämnda slag av lotterier ej kunna ske utan ekonomiskt utlägg i någon form, åtminstone för porto eller papper. I varje fall föranledde det besvär och tidsutdräkt. I beaktande av vad sålunda anförts hade sakkunniga stannat för att den omständigheten allenast, att för deltagande i ett lotteri ej fordrades insats, icke borde föranleda att lotteriet bleve tillåtet.

Sammanfattningsvis torde dessa uttalanden läsas så att det avgörande var att någon form av insats, ekonomisk eller på annat sätt, i princip alltid krävdes för deltagande i en lotteriliknande

verksamhet. Någon närmare analys av behovet att reglera insatsfria lotterier i lotterilagstiftningen framgår inte av förarbetena till 1982 års respektive 1994 års lotterilag.

Lotterilagsutredningen behandlade däremot frågan om insats skulle krävas för att en verksamhet skulle omfattas av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50 s. 116 ff.). Ett sådant krav skulle enligt den utredningen innebära att många s.k. reklamlotterier och gåvoutdelningar skulle falla utanför lagen. Lotterilagsutredningen fann att införandet av ett krav på insats inte medför några större tolkningsproblem när det gällde att avgöra t.ex. om kostnaden för ett telefonsamtal för att delta i en utlottning skulle anses som insats eller ej; utredningen refererade till att det i Norge inte betraktades som insats att betala normal samtalsavgift, men däremot att en extra avgift som tillkom anordnaren utgjorde insats. Däremot fanns enligt utredningen en påtaglig risk att en sådan begränsning av lotteribegreppet skulle leda till en kraftig ökning av antalet reklamlotterier. Detta skulle i sin tur minska andra lotteriers attraktionskraft på marknaden, något som inte framstod som en önskvärd utveckling med hänsyn främst till statsmakternas strävan att stärka föreningslivets ställning på lotteriområdet. Mot bakgrund också av att utredningen enligt direktiven var förhindrad att lägga fram förslag som rubbade den dåvarande fördelningen av lotterimarknaden lämnade Lotterilagsutredningen inget förslag om krav på insats.

Lotterilagsutredningen tog dock även upp frågan om reklamlotterier i stället borde regleras i marknadsföringslagstiftningen med hänsyn till det naturliga sambandet mellan sådana lotterier och marknadsföring i allmänhet. Eftersom förbudet för sådana lotterier enligt lotterilagstiftningen inte i första hand – enligt utredningen – var betingat av marknadsföringsskäl utan av hänsyn till konkurrensen på lotteriområdet borde dock reklamlotterier fortfarande regleras i lotterilagen.

I övriga nordiska länder krävs insats för att en verksamhet skall anses som lotteri. EG-rätten saknar som nämnts särskild lagstiftning som tar sikte på spel och lotterier. Emellertid förekommer hänvisningar till spelverksamhet i annan EG-lagstiftning. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationshällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (direktivet om elektronisk handel) syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för



informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 1 femte punkten d. skall direktivet inte tillämpas på bl.a. spelverksamhet som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagningar. I skäl 16 i ingressen till direktivet sägs, förutom vad som framgår av ovanstående, att undantaget inte omfattar säljfrämjande tävlingar eller spel vilkas syfte är att uppmuntra försäljningen av varor eller tjänster och där utbetalningar, i förekommande fall, endast kan användas för att förvärva de lanserade varorna och tjänsterna.

Direktivet om elektronisk handel är införlivat i svensk lagstiftning genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen). Av 1 § sjätte punkten i den lagen följer att lagen inte är tillämplig på "hasardspel där penningvärden satsas". Insatsfria lotterier torde därmed omfattas av lagen om de kan anses utgöra "informationssamhällets tjänster", vilket definierats som tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Det kan dock ifrågasättas om insatsfria lotterier kan sägas normalt utföras mot ersättning. Förhållandet mellan lotterilagen och e-handelslagen har inte behandlats i förarbetena till den senare lagen.

EG-kommissionen lade den 25 oktober 2002 fram ett ändrat förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden, KOM(2002) 585 slutlig. Enligt artikel 1 i förslaget fastställs i förordningen bestämmelser som rör användning och marknadskommunikation av säljfrämjande åtgärder i syfte att garantera att den inre marknaden fungerar väl och att konsumenterna får ett gott skydd. I uttrycket säljfrämjande åtgärd ingår bl.a. erbjudande att delta i s.k. säljfrämjande spel (artikel 2 b.). Med säljfrämjande spel menas ett tillfälligt erbjudande att delta i ett spel i vilket vinnaren huvudsakligen utses av slumpen och deltagande inte är förenat med någon avgift och inte förutsätter en föregående skyldighet att köpa en vara eller att bestämma en tjänst. Som säljfrämjande spel räknas inte spelverksamhet där en insats med monetärt värde står på spel i hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagning (artikel 2 i.).

Den allmänna regleringen av säljfrämjande åtgärder följer av artikel 3 i förslaget, vilken lyder:

Användning och marknadskommunikation av säljfrämjande åtgärder

1. Medlemsstater eller icke-offentliga tillsynsorgan får inte införa
  - ett allmänt förbud mot användning eller marknadskommunikation av en säljfrämjande åtgärd, såvida det inte krävs enligt gemenskapslagstiftningen,
  - en begränsning av en säljfrämjande åtgärds värde, med undantag för produkter med fast pris och försäljning under självkostnadspris,
  - ett förbud mot rabatter som föregår säsongsrealisationer, eller
  - ett krav på att erhålla förhandsgodkännande, eller något krav med motsvarande verkan, av användning eller marknadskommunikation av en säljfrämjande åtgärd.
2. Medlemsstater eller icke-offentliga tillsynsorgan får varken inskränka friheten att tillhandahålla tjänster eller hindra den fria rörligheten för sådana varor som är föremål för säljfrämjande åtgärder på grund av användning av säljfrämjande åtgärder och hänvisningar till dem i marknadskommunikation, varvid gemenskapens och medlemsstaternas konkurrenslagstiftning inte skall påverkas.
3. Denna artikel skall inte påverka de nationella begränsningarna om försäljning eller återförsäljning under självkostnadspris.

Utgångspunkten enligt förslaget är alltså att säljfrämjande åtgärder, inklusive säljfrämjande spel, fritt skall kunna kommuniceras mellan medlemsstaterna. I en bilaga till författningsförslaget anges särskilda krav som kan ställas på olika former av säljfrämjande åtgärder, bl.a. säljfrämjande spel. Det rör sig bl.a. om att information skall lämnas om prisets kommersiella värde och karaktär, vinstchanser, geografiska avgränsningar m.m. Om dessa villkor är uppfyllda bör åtgärden dock inte kunna underkastas tillståndskrav enligt nationell lagstiftning.

Förslaget har behandlats av rådet, senast vid dess sammanträde den 24 september 2004. Det befanns då vara omöjligt att nå enighet inom rådet varför ärendet borde återföras till Coreper för ytterligare behandling.

### 8.1.7 Verksamheter som faller utanför lotterilagstiftningen

I 2 § lotterilagen räknas ett antal verksamheter upp på vilka lagen inte skall tillämpas, trots att de i och för sig omfattas av lotteridefinitionen i 3 § och i övrigt skulle falla under lagens tillämpningsområde enligt 1 §. Det rör sig om svenska statens

premieobligationslån, automatspel som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel samt spel enligt kasinolagen.

### Svenska statens premieobligationslån

Svenska statens premieobligationslån ingår som en del i statens låneverksamhet. Ett köp av en premieobligation för en viss löptid innebär en utlåning av ett belopp motsvarande försäljningspriset till staten eftersom det nominella beloppet återbetalas efter löptidens utgång. I stället för sedvanlig ränteutbetalning lottas avkastningen ut vid regelbundet återkommande vinstdragningar. Vinsten är skattefri. Premieobligationslånen torde därmed omfattas av lotteridefinitionen, men har allt sedan 1939 års lotteriförordning varit undantagen lotterilagstiftningens tillämpningsområde (se vidare prop. 1938:76 s. 15 och 18).

1997 fick Lotteriinspektionen i uppgift att utöva kontroll och tillsyn över Riksgäldskontorets utlottningsverksamhet i form av premieobligationslån.

Lotterilagsutredningen skulle enligt sina direktiv bedöma huruvida ordningen i fråga om premieobligationslånen borde ändras. Utredningen anförde (SOU 2000:50 s. 250 f.):

Som framgår av det föregående har undantaget i 2 § första stycket lotterilagen gamla anor. Verksamheten med statens premieobligationer sköttes av Riksgäldskontoret och Notarius Publicus, utan inblandning av de för lotteriverksamhet ansvariga organen. Numera kontrollerar Lotteriinspektionen hela utlottningsförfarandet, trots att verksamheten inte omfattas av lotterilagen.

Utredningen anser att nuvarande ordning är problematisk från principiell utgångspunkt eftersom ett statligt lotteri faller utanför lotteriregleringen. Det ursprungliga skälet till denna ordning – att den upplånande myndigheten var ett riksdagsorgan – har inte heller samma giltighet i dag. Det är dock alltjämt en fråga om en verksamhet som ingår som ett led i den statliga upplåningen och den skiljer sig härigenom från den vanliga lotteriverksamheten. Ser man rent praktiskt på verksamheten fungerar den enligt uppgift tillfredsställande. Mot denna bakgrund anser utredningen att nuvarande ordning bör bestå och föreslår därför inga ändringar i denna del.

### Automatspel enligt automatspelslagen

Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) reglerar, enligt 1 §, spel på sådana mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Till de typer av automater som regleras i automatspelslagen hör flipperspel, skjutare, målspele, TV-spel och liknande spel (prop. 1981/82:203 s. 20). Lagen tillämpas även på uppställning av sådana spel på platser dit allmänheten har tillträde samt spel under vissa förhållanden som är att jämställa med spel för allmänheten. Tillstånd krävs för att anordna spel på eller ställa upp spelautomater. Ursprungligen var socialnämnden tillstånds- och tillsynsmyndighet. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2005 har dock Lotteriinspektionen tagit över socialnämndens tillstånds- och tillsynsuppgifter. Automatspelslagen anses ha karaktären av social skyddslagstiftning eftersom syftet framför allt är att motverka olämpliga miljöer. Bestämmelsen i 2 § andra stycket lotterilagen är föranledd av att automatspel som ger vinst i form av frispel annars skulle ha omfattats av lotterilagen. Automatspel som inte ger vinst skulle däremot även utan ett undantag i lotterilagen fallit utanför den regleringen.

Det har vid flera tillfällen framförts kritik mot att spelautomater regleras i olika lagar, vilket hävdas ha medfört att lagstiftningen blivit svår att tillämpa, att kommunala myndigheter inte kunnat upprätthålla tillräcklig kompetens i tillstånds- och tillsynsfrågor samt att de dubbla lagstiftningarna möjliggjort kringgåenden.

För att råda bot på de missförhållanden som fanns föreslog regeringen att Lotteriinspektionen skulle ta över tillståndsgivningen och tillsynen enligt automatspelslagen, men vara skyldig att höra kommunen innan beslut om tillstånd meddelades (prop. 2004/05:3 s. 13 f.). Dessa ändringar medförde enligt regeringen att det inte fanns skäl att sammanföra automatspelslagen med lotterilagen. För att uppnå en konsekvent tillståndsgivning och effektiv tillsyn var det enligt regeringen tillräckligt att ansvaret på området fördes över till Lotteriinspektionen. Regeringen anförde vidare (a. prop. s. 15):

Ett inlemmande av bestämmelser om förströelseautomater i lotterilagen skulle även innebära att en verksamhet som inte utgör lotteri skulle regleras i lotterilagen. De betänkligheter av principiell karaktär

som en sådan ordning skulle medföra talar också för att förströelse-automaterna även i fortsättningen regleras särskilt.

Som nämnts genomfördes förslaget att föra över tillstånds- och tillsynsverksamheten till Lotteriinspektionen med ikraftträdande den 1 januari 2005.

## Kasinon

Kasinospel av internationellt slag blev tillåtet i Sverige genom införandet av kasinolagen (1999:355). Med kasinospel menas enligt 1 § kasinolagen roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel som anordnas i lokaler vilka huvudsakligen används för detta ändamål. Samtliga dessa spelformer omfattas av lotteridefinitionen i lotterilagen. Regeringen ansåg att det i och för sig vore lagtekniskt möjligt att reglera även kasinoverksamhet i lotterilagen, men fann skäl att ändå reglera kasinoverksamhet i en särskild lag.

Bestämmelsen i 2 § tredje stycket lotterilagen är föranledd av att kasinospel annars skulle ha omfattats av lotterilagen.

Kasinolagen trädde i kraft den 1 juli 1999. Tillstånd att anordna kasinospel enligt den lagen får lämnas endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. Regeringen prövar frågor om tillstånd att anordna kasinospel och får överlåta åt Lotteriinspektionen att meddela de särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten skall bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Ett tillstånd till kasinospel får även omfatta spel på penningautomater och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen, dvs. spel på varu-, värde- och skicklighetsautomater.

Enligt kasinolagen får högst sex kasinon finnas. I dag finns fyra kasinon enligt kasinolagen, i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Samtliga drivs av det av Svenska Spel helägda bolaget Casino Cosmopol AB.

I samband med att kasinolagen infördes tillkännagav regeringen som sin avsikt att noga följa utvecklingen och att följa upp och utvärdera effekterna när verksamheten bedrivits en tid, särskilt eftersom risken för överdrivet spelande kunde komma att öka genom kasinoverksamheten. Regeringen har nu tillkallat en särskild utredare med uppgift att utvärdera kasinoverksamheten i Sverige (Fi 2005:07; dir. 2005:69). Utredaren skall

- kartlägga förekomsten av och klarlägga tänkbara orsaker till eventuella sociala eller hälsomässiga skadeverkningar och brottsligheten i samband med verksamheten,
- undersöka hur det illegala spelet har påverkats av introduktionen av kasinospel i Sverige,
- undersöka hur AB Svenska Spel har följt de regler som gäller för kasinoverksamheten, och
- bedöma behovet av ändringar i regleringen och föreslå de ändringar som kan behövas.

### 8.1.8 Lotteribegreppet i annan lagstiftning

Begreppet lotteri förekommer även i annan lagstiftning än lotterilagen. Enligt lagen (1991:1482) om lotteriskatt (lotteriskattelagen) skall som huvudregel lotteriskatt betalas för svenskt lotteri. Genom att ett stort antal verksamheter är undantagna från lagens tillämpning utgår lotteriskatt i dag i princip endast för ATG:s verksamhet. Enligt 1 § tredje stycket lotteriskattelagen har begreppet lotteri där samma betydelse som i 3 § lotterilagen.

Lotteribegreppet förekommer vidare i annan skatterättslig lagstiftning. Enligt 8 kap. 3 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229) är bl.a. vinster i svenska lotterier skattefria. Bestämmelsen överfördes oförändrad från 19 § kommunalskattelagen (1928:370). Varken inkomstskattelagen eller tidigare kommunalskattelagen innehåller någon definition av begreppet lotteri eller någon hänvisning till lotterilagen. Regeringsrätten fann däremot i rättsfallet RÅ 1991 not 163, att vägledning för tolkning av lotteribegreppet i kommunalskattelagen fick sökas i den då gällande 1982 års lotterilag.

Det kan således förutsättas att begreppet lotteri i inkomstskattelagen bör förstås på samma sätt som i lotterilagen. Om verksamheten är att anse som ett lotteri enligt lotterilagen är således den vinst som en deltagare erhållit befriad från inkomstskatt. Frågan om en vinst i en pristävling skall anses som skattepliktig inkomst av tjänst eller som lotterivinst har ofta ansetts bero på om tävlingen avslutats med ett slumpmoment eller ett prestationsmoment (jfr prop. 1981/82:170 s. 31). I det senare fallet har vinsten beskattats under inkomst av tjänst. Om den slutlige vinnaren däremot valts med slumpens hjälp har ett lotteri ansetts föreligga (se SKV 301, Handledning för beskattning och förmögenhet, utgåva 22 s. 266).

Emellertid är verksamhetens allmänna karaktär alltjämt av betydelse för bedömningen om verksamheten är ett lotteri. Även vinster i verksamheter, som innehållit vissa mindre prestationsmoment, har således kunnat hänföras till lotterivinster.

Gränsdragningen mellan lotterivinst och inkomst av tjänst har prövats av Regeringsrätten i ett antal avgöranden. Vinster vid deltagande i tävlingsprogram som anordnats i TV har då i regel ansetts utgöra ersättning för medverkan i ett underhållningsprogram och inte lotterivinst (se t.ex. RÅ 1991 not 163), uppenbarligen utifrån en bedömning av verksamhetens allmänna karaktär. I RÅ 1995 ref. 100 ansågs dock en vinst i ett lotteri som visserligen sändes i TV men som arrangerades av annan anordnare än TV-bolaget inte utgöra ersättning för deltagande i TV-programmet. I det fallet var det inte heller TV-bolaget som betalade ut vinsten.

Av skatterättslig praxis rörande lotterier kan inte utläsas att lotteribegreppet i skattelagstiftningen är annorlunda än lotterilagens lotteribegrepp. Emellertid torde det förekomma att det vid en prövning i ett enskilt fall, och med beaktande av vilken prestation som den ifrågasatt skattskyldige utfört, en ersättning anses vara en lotterivinst, trots att verksamheten i dess helhet inte skulle anses som ett lotteri vid en prövning enligt lotterilagen.

## 8.2 Överväganden

### 8.2.1 Allmänt om tillämpningsområdet

Utredningens uppdrag är att se över lagstiftningen på spel- och lotteriområdet och lämna de förslag som kan behövas för att anpassa denna till utvecklingen på området. Av direktiven framgår inte att någon mera väsentlig utvidgning eller inskränkning bör övervägas i förhållande till det område som i dag är reglerat genom lotterilagen.

En reglering av spel- och lotterimarknaden är alltså förutsatt. Utifrån de syften som uppstår den gällande lotterilagen är det enligt utredningens uppfattning också nödvändigt att finna en ram för verksamheten. Detta gäller oavsett vilka subjekt som skall tillåtas verka på den svenska spel- och lotterimarknaden.

Den nuvarande lotterilagen är systematiskt uppbyggd så, att det i 1 § anges när lotterier skall omfattas av lagen medan det i 2 § anges vissa verksamheter som, trots att de i och för sig omfattas av lagens

tillämpningsområde enligt 1 §, ändå faller utanför regleringen. Begreppet lotterier definieras i 3 §. Det är en förutsättning för lagens tillämpning att en verksamhet kan hänföras till ett lotteri. Därför finns det här anledning att ta ställning till vilka verksamheter som skall anses vara lotterier i framtiden (avsnitt 8.2.2) innan det sker en närmare precisering av tillämpningsområdet. Först lämnar vi dock några allmänna överväganden kring tillämpningsområdet.

### Vinstmöjlighet

Som vi konstaterat i avsnitt 5.5 skall syftet med regleringen i första hand vara att motverka brottslighet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt att tillgodose konsument-skyddsintressen. En utgångspunkt för utredningen är att regleringen, liksom i dag, endast skall omfatta spel och lotterier där vinst utgår och där varje deltagare inte vinner lika mycket. Det är just vid spel och lotterier där vinsten inte är given på förhand som de risker som belysts i avsnitt 5.4 i första hand gör sig gällande. I och för sig kan även annan verksamhet, som liknar lotterier, medföra risk för skadeverkningar. T.ex. kan nämnas sådana förströelseautomater, där vinst inte utgår, som regleras i automatspelslagen. Där är det dock främst miljön kring spelet som är det avgörande. Vidare kan nämnas att konsumentskyddsaspekter givetvis gör sig gällande vid näringsverksamhet av vilket slag som helst. De konsumentskyddsaspekter som här kräver reglering är däremot sådana som beror på att konsumenten köper en vinstchans och inte en på förhand bestämd vara. Detta innebär enligt utredningen att lotterilagstiftningen även i fortsättningen bör gälla endast verksamheter där vinst utgår och där alla deltagare inte vinner lika mycket. Rätt till fortsatt spel bör liksom i dag anses vara vinst.

### Nationella begränsningar

En nationell reglering av spel och lotterier kan endast omfatta verksamheter som på ett eller annat sätt har anknytning till landet i fråga. Frågan om ett lotteri är lagligt eller inte måste bedömas utifrån lagstiftningen i ursprungslandet. Såvitt utredningen kunnat



finna har det i flertalet länder varit en utgångspunkt, åtminstone tills nyligen, att spel och lotterier är en nationell angelägenhet.

Den svenska lagstiftningen är alltså inte avgörande för huruvida ett i utlandet anordnat lotteri i och för sig är lagligt. När ett sådant lotteri görs tillgängligt för spelare i Sverige kan dock svensk lag medföra att åtgärder här i landet är olagliga. T.ex. innebär det s.k. främjandeförbudet i 38 § lotterilagen att i varje fall aktiva åtgärder i Sverige för att främja deltagande i utländska lotterier är förbjudna här. Detta har gällt även om lotteriet varit tillåtet i ursprungslandet. Något absolut hinder mot dylika förbud i nationell lagstiftning har inte ansetts föreligga enligt EG-rätten, trots att det i och för sig innebär en inskränkning i den fria rörligheten för tjänster.

De senaste årens mycket snabba utveckling inom elektronisk kommunikation har dock inneburit att nationsgränserna kommit att suddas ut mer och mer, bland annat på spel- och lotteriområdet. Genom att ett spel eller lotteri anordnas t.ex. över Internet är det möjligt att delta i verksamheten från en dator eller mobiltelefon var som helst i världen. En nationell lagstiftning som har till syfte att skydda de egna medborgarna exempelvis mot sådana sociala och ekonomiska skadeverkningar som ett överdrivet spelande kan medföra blir mycket svår att upprätthålla om en ökande andel av spelandet sker i verksamheter som inte står under nationell kontroll.

Tillstånd till spel över Internet eller som på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor meddelas i allt fler länder. The Gaming Regulators European Forum, GREF<sup>1</sup>, har i sina riktlinjer avseende spel över Internet gjort gällande bl.a. följande:

If a jurisdiction is to permit forms of gambling to be offered on the Internet, the members of GREF regard it as important that:

---

(ii) those so licensed should be required to establish their operation in the territory of the jurisdiction concerned so that the operation can be properly controlled and policed.

---

<sup>1</sup> The Gambling Regulators European Forum, GREF, är en sammanslutning av företrädare för centrala tillsynsmyndigheter på lotteriområdet eller andra myndigheter med uppgifter i fråga om lotterier och spel i Europa. GREF:s huvudsakliga syften är dels att tillhandahålla ett forum för utbyte av synpunkter och information, dels att vid särskilda tillfällen – efter överenskommelser med medlemmarna – företräda olika synsätt i fråga om reglering av lotterier och spel och även kunna fungera som central kontakt gentemot andra myndigheter i eller utom Europa. GREF kan anta riktlinjer, som inte är bindande för medlemmarna, och har gjort så i fråga om spel över Internet.

(iii) the gambling so offered should be restricted to residents of the jurisdiction concerned and residents of such other jurisdictions with whom there are co-operative or reciprocal arrangements.

Flertalet stater med deltagare i GREF respekterar att ge tillstånd till Internetspel endast för landets egna medborgare. Emellertid finns det stater som inte avser att upprätthålla sådana nationella begränsningar.

I avsaknad av gemenskapsrättslig lagstiftning får varje medlemsstat inom Europeiska unionen själv utforma sin spel- och lotterilagstiftning. För det fall medlemsstaten önskar inskränka rätten för anordnare i andra medlemsstater att tillhandahålla spel och lotterier i den egna staten förutsätter detta att lagstiftningen är i överensstämmelse med de principer som kan utläsas av EG-domstolens avgöranden på området.

Den svenska lagstiftningen bygger på att lotterier är en nationell angelägenhet. Direktiven till utredningen uttalar inte att denna utgångspunkt bör frångås. Det är tvärtom tydligt att det önskvärda enligt direktiven är att så långt som möjligt upprätthålla en nationell spel- och lotterimarknad, där endast aktörer som står under svensk kontroll skall förekomma. En sådan lagstiftning kan inte anses strida mot EG-rätten, såsom den uttolkats av EG-domstolen, förutsatt att syftet med inskränkningarna verkligen är motiverade utifrån tvingande allmänhänsyn, inte är diskriminerande och inte går längre än vad som är motiverat.

Mot bakgrund av det anförda är det utredningens inställning att den svenska lagstiftningen endast skall reglera verksamheter som anordnas i eller som på annat sätt berör Sverige. Som huvudregel bör vidare, i enlighet med GREF:s riktlinjer, lotterier som anordnas i Sverige endast vara tillgängliga här och inte riktas till utlandet. Det är vidare vår utgångspunkt att verksamheter som anordnas utomlands inte automatiskt skall anses tillåtna enligt svensk lagstiftning, även om verksamheten skulle ha tillstånd i annat land.

### **Verksamheter enligt lotterilagen**

I 3 § andra stycket lotterilagen räknas upp olika verksamheter som skall anses vara lotterier, oberoende av om dessa omfattas av den allmänna definitionen av lotteri eller ej. De verksamheter som anges är följande.

1. Lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden.
2. Marknads- och tivolinöjen.
3. Bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel.

Som nämnts tidigare var det enligt 1994 års lotterilag i dess ursprungliga lydelse nödvändigt att en verksamhet föll in under någon av punkterna i uppräkningsdelen för att anses vara ett lotteri, och därmed omfattas av lagstiftningen. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 kom uppräkningsdelen att tjäna endast som en exemplifiering. Det är alltså i dag möjligt att en verksamhet anses som lotteri även om den inte omfattas av uppräkningsdelen. Det huvudsakliga syftet med lagändringen var dock inte att utvidga lotterilagens tillämpningsområde. I stället var avsikten att förebygga att lotteriverksamheter som krävde reglering inte skulle falla utanför lagstiftningen enbart därför att verksamheten inte omedelbart omfattades av någon av punkterna.

Det kan därför tas som utgångspunkt att denna uppräkningsdel visar vilka verksamheter som lagstiftaren ansett behöva regleras i lotterilagen. Utredningen anser att uppräkningsdelen i 3 § andra stycket lotterilagen även i fortsättningen kan tjäna som utgångspunkt för vilka verksamheter som normalt bör ses som lotterier.

### 8.2.2 Lotteribegreppet

<p><b>Bedömning:</b> Den nuvarande lotteridefinitionen bör behållas. Lotterier som inte kräver insats bör även fortsättningsvis omfattas av lagstiftningen.</p>
---

#### Problem

Som vi konstaterat i föregående avsnitt kan den nuvarande uppräkningsdelen i 3 § andra stycket lotterilagen tjäna som utgångspunkt för vilka verksamheter som normalt bör ses som lotterier. En definition av lotterier i lagtexten kan dock inte enbart utgöras av en uppräkningsdel av olika verksamheter. Det har tidigare visat sig att varje försök att uttömmande ange vilka verksamheter som skall anses vara lotterier har lämnat ett utrymme för kringgående, varför en definition av begreppet lotteri måste vara mer generell än så.

Utgångspunkten måste därför vara att definitionen skall inrymma samtliga verksamheter som skall omfattas av regelsystemet, men utesluta sådant som inte behöver regleras. Detta tämligen självklara konstaterande har dock visat sig vara mycket svårt att uppfylla i lagstiftningen. Alla definitioner av lotteri som förekommit i lagstiftningen har utsatts för kritik. Detta gäller även den nu gällande definitionen. Kritiken har sammanfattningsvis gällt att lotteribegreppet ansetts vara alltför vidsträckt, vilket inneburit att även verksamheter som inte kräver någon reglering kommit att omfattas. Å andra sidan kan det hävdas att en definition av lotteri som är mycket vidsträckt men inte särskilt konkret kan medföra att en verksamhet, som i och för sig kräver reglering, vid en prövning anses falla utanför definitionen. Enligt utredningens bedömning finns det sådana risker med den nuvarande regleringen, i och med hänvisningen till verksamhetens allmänna karaktär för att fastställa vad som är ett lotteri.

Direktiven till utredningen uppehåller sig endast kortfattat vid förhållanden som är av betydelse för lotteribegreppet. Det uttalas där att det under senare tid uppstått företeelser som angränsar till spel och lotterier och som inte förutsågs vid lotterilagens tillkomst. Som exempel på de problem som uppstått nämner direktiven gränsdragningen mellan marknadsföringsåtgärder och kedjebrevspel.

Den tekniska omfattningen på spel- och lotteriområdet har varit mycket snabb och uppfinningsrikedomen när det gäller att skapa nya verksamheter som angränsar till spel eller lotterier är stor. Utvecklingen av spel över Internet eller som på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor har avancerat bara under den tid som utredningen arbetat. Dessutom har det med jämna mellanrum förekommit spelautomater av olika slag som nog – enligt de intentioner som kan utläsas av förarbetena – borde ha omfattats av lotterilagstiftningen men där det ändå ifrågasatts att så varit fallet på grund av otydligheter i lagstiftningen.

### **Karaktäristiska drag hos lotterier**

En definition av begreppet lotteri i lagstiftningen borde egentligen ta sin utgångspunkt i vad som språkligt sett anses vara ett lotteri. Emellertid torde definitionen då bli alltför snäv. Ett lotteri kan normalt sägas vara ett spel – dvs. en verksamhet i syfte att vinna

pengar – med begränsade insatser, där vinsterna fördelas helt slumpmässigt. Utanför uttrycket faller då till exempel olika former av vadhållning eller andra verksamheter där slumpen inte till fullo är avgörande. Mot bakgrund av regleringsbehovet även för sådana verksamheter måste definitionen göras vidare än vad som följer av den rent språkliga innebörden. Frågan blir då om det går att finna gemensamma karaktäristiska drag hos lotterier.

Utredningen har i avsnitt 8.2.1 funnit att endast verksamheter som kan ge vinst bör omfattas av regleringen. Vinstrekvisitet torde vara ett av de karaktäristiska dragen hos ett lotteri. Lotterilagsutredningen pekade vidare ut ett antal andra karaktäristiska drag, nämligen slumpmomentet och verksamhetens allmänna karaktär.

Slump kan definieras som ett resultat eller yttring av omständigheter som inte kunnat förutses eller kontrolleras (se Nationalencyklopediens ordbok). Att spelaren själv eller någon annan inte kan förutse eller kontrollera utgången är i många fall ett framträdande drag i de verksamheter som i dag anses vara lotterier. För traditionella lotterier – i ordets egentliga betydelse – är utgången så gott som alltid beroende av slumpen. När det å andra sidan handlar om vadhållning är slumpmomentet inte lika framträdande. Även om utgången inte är given på förhand kan spelarens kunskaper om de lag, hästar etc. som vadhållningen avser ha viss betydelse för om han vinner eller inte. När det vidare är fråga om marknads- eller tivolinöjen såsom pilkastning eller bollkastning kan spelarens skicklighet ofta vara helt avgörande. Alla dessa verksamheter ingår i det nuvarande lotteribegreppet.

Det framgår inte uttryckligt av den nuvarande definitionen av lotteri att vinstmöjligheten skall vara beroende av slumpen, helt eller delvis. Slumpen saknar dock inte betydelse när det gäller att avgöra om en verksamhet är att anse som lotteri eller ej. Regeringen framhöll i prop. 1993/94:182 s. 52 att slumpen skall beaktas vid bedömningen, men att hänsyn i första hand skall tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte till slumpen. Av 3 § tredje stycket lotterilagen framgår således att det 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.

I 1982 års lotterilag var det som huvudregel en förutsättning att vinstmöjligheterna skulle bero helt eller delvis på slumpen, och verksamheter där slumpen inte till någon del behövde vara avgörande för utgången reglerades särskilt. Lotterilagsutredningens

förslag till definition (se avsnitt 8.1.2) var uppbyggd på motsvarande sätt. Lotterilagsutredningens förslag i denna del har inte blivit föremål för vidare lagstiftningsåtgärder.

Det kan diskuteras om det är önskvärt, lämpligt eller rent av nödvändigt med en återgång till vad som gällde enligt 1982 års lotterilag, med ett betonande av slumpmomentet i lagtexten. Om sådana spelformer där slumpen inte till någon del har betydelse för utgången helt skulle undantas från regleringen skulle betänkligheterna mot att låta slumpmomentet utgöra ett rekvisit för lotteribegreppet minska. Om, å andra sidan, sådana spelformer även i fortsättningen bör regleras gemensamt med andra lotterier skulle dessa kunna utpekas särskilt och inte nödvändigtvis behöva omfattas av en lotteridefinition.

Utredningen anser emellertid inte att det är lämpligt att låta slumpmomentet framgå direkt i lagtexten på ett sätt motsvarande 1982 års lotterilag. Den främsta invändningen häremot är att ett angivande av att slumpen, helt eller delvis, skall vara avgörande kan innebära en fokusering på att försöka fastställa hur stor grad av slump som föreligger i den enskilda spelformen. Som exempel kan här nämnas poker över Internet, vilket av flera anordnare och deltagare anses vara ett till övervägande del skicklighetsspel men som i rättspraxis hänförs till lotterier (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 14 november 2005, mål 5318-04, angående beskattning av vinst i pokerspel). Det finns en risk för att man härmed skapar en gråzon.

I stället förespråkar utredningen att det även i fortsättningen bör vara verksamhetens allmänna karaktär som bör avgöra om ett lotteri skall anses föreligga eller inte. Emellertid öppnar även denna konstruktion för ett stort mått av godtycke, eftersom den allmänna karaktären inte på något sätt är definierad i lagtexten. Ett lotteri definierar så att säga sig själv. Det finns därför skäl att fråga sig, huruvida uttrycket allmän karaktär bör preciseras i lagtexten eller om det – såsom är fallet i dag – måste överlåtas åt rättstillämpningen att närmare ange tillämpningsområdet.

Vad består då den allmänna karaktären hos ett lotteri av? Lotterilagsutredningen förde i SOU 2000:50 s. 118 ff. ett utförligt resonemang kring slumpen och verksamhetens allmänna karaktär, men fann inte någon generell definition av den allmänna karaktären. Utredningen anförde dock att den allmänna karaktären hos ett lotteri kännetecknas bl.a. av den slumpmässiga fördelningen av vinsterna (s. 120). Det förefaller vanskligt att slå fast detta i

lagtexten. T.ex. kan det ifrågasättas om vinstfördelningen vid vadslagning med fasta odds – en verksamhet som otvivelaktigt bör omfattas av regleringen – sker slumpmässigt.

Det är enligt utredningen mycket svårt att i lagtexten ange vad som skall anses vara den allmänna karaktären hos ett lotteri. Om det, liksom i dag, räknas upp ett antal verksamheter som är att anse som lotterier kan dock dessa tjäna som utgångspunkt för att bestämma om en verksamhet av annat slag också skall anses omfattas av regleringen.

### Insats

Lotterilagen uppställer inget krav på att insats skall erläggas för att ett lotteri skall föreligga. Det är tvärtom uttalat i lagtexten att insats inte krävs. I de övriga nordiska länderna krävs däremot insats. När lotterier uteslutits från tillämpningsområdet för vissa EG-rättsakter, såsom direktivet om elektronisk handel, har undantagen avsett spel *där penningvärden satsas*. Även om utredningen inte har en tillräcklig överblick över andra länders lagstiftning i detta avseende synes utgångspunkten ofta vara att endast verksamheter som kräver insats anses vara lotterier. Frågan är om det finns skäl att i Sverige bibehålla det mera utvidgade lotteribegreppet som omfattar även insatsfria lotterier.

De insatsfria lotterier som kan tänkas förekomma torde i första hand vara olika slags reklamlotterier, där lotteriet syftar till att marknadsföra en vara eller tjänst och där syftet alltså inte är att lotteriet i sig skall generera ett överskott. Sådana lotterier förekommer redan i dag men det torde finnas en risk att antalet ökar betydligt om de inte längre omfattas av lotterilagstiftningen eller annan reglering. Detta kan i sin tur påverka marknaden för andra lotterier. Lotterilagsutredningen anförde detta argument som skäl för att inte föreslå ett krav på insats för lotterier. Tillstånd till reklamlotterier kan inte ges enligt lotterilagen eftersom de allmänna krav på anordnare, skälig avkastning m.m. som uppställs där knappast kan uppfyllas. I praktiken innebär detta ett förbud mot reklamlotterier.

Orsaken till att även insatsfria lotterier omfattas av regleringen var enligt förarbetena till 1939 års lotteriförordning uppenbarligen svårigheterna att fastställa huruvida insats skulle anses föreligga när deltagande i en verksamhet förutsatte att deltagaren skickade in

tävlings svar eller liknande per post och därmed – eller på annat sätt – hade utgifter relaterade till deltagandet. I dag torde detta argument sakna relevans. När deltagande i ett lotteri förutsätter exempelvis telefonsamtal enligt en förhöjd samtalstaxa, där en del av beloppet tillfaller anordnaren av lotteriet eller något ändamål denne önskar att gynna, är det enligt utredningens uppfattning klart att insats föreligger. Däremot kan inte sedvanliga porto- eller telefonkostnader, som inte tillfaller anordnaren, anses vara insatser. Som även Lotterilagsutredningen konstaterade torde ett krav på insats inte medföra några större tolkningsproblem (jfr SOU 2000:50 s. 117).

Den svenska lotteriregleringen bör, som nämnts i kapitel 5, även i framtiden syfta till att motverka risk för brottslighet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt att tillvarata konsumentskyddsintressen. Samtliga dessa skyddshänsyn förutsätter normalt att spelaren erlägger insats för sitt deltagande. Ett ytterligare syfte med regleringen är att styra överskottet från lotterier till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Eftersom något överskott i sedvanlig betydelse, dvs. insatserna i lotteriet med avdrag för vinster, inte uppkommer i ett insatsfritt lotteri kan det ifrågasättas om det finns något skäl utifrån de angivna syftena att låta även insatsfria lotterier omfattas av regleringen i framtiden.

Det finns emellertid ändå skäl som talar för att behålla den nuvarande regleringen. Lotterilagsutredningens farhågor, att ett undantagande av insatsfria lotterier från en reglering skulle riskera medföra en kraftig ökning av reklamlotterier, synes vara välgrundade. Som Lotterilagsutredningen också anförde kan detta minska andra lotteriers attraktionskraft på marknaden. Det finns vidare en risk för kringgåenden av lotterilagstiftningen om det där uppställs krav på insats utan att insatsfria lotterier regleras någon annanstans. Överhuvudtaget framstår konsekvenserna av att frånga det nuvarande förbudet och släppa fritt reklamlotterier och andra insatsfria lotterier som så osäkra att det förefaller befogat med en reglering i någon form av dessa.

Reklamlotterier har ett nära samband med andra marknadsföringsåtgärder, och det kan då ifrågasättas om dessa inte borde regleras t.ex. i marknadsföringslagen (1995:450) i stället för i lotterilagstiftningen. Lotterilagsutredningen ansåg i det avseendet att det nuvarande förbudet inte i första hand är betingat av skäl som har med marknadsföring att göra utan av hänsyn till konkurrensen på lotteriområdet, varför regler om insatsfria



lotterier även i fortsättningen borde finnas i lotterilagen (SOU 2000:50 s. 118). Det kan emellertid ifrågasättas om lotterilagstiftningens syfte skall vara att förbjuda verksamheter av annat slag enbart av den anledningen att dessa kan konkurrera med lotterier.

Det bör dock uppmärksammas sådana reklamlotterier, där syftet är att marknadsföra ett annat lotteri. En kraftig ökning av pokerspelande över Internet sker för närvarande. Sådant spel omfattas av lotteridefinitionen i lotterilagen. Spelarna erlägger i regel en insats för att delta i detta spel. Det förekommer dock att anordnare av pokerspel över Internet erbjuder spelare att delta i insatsfria omgångar där vinnaren ändå erhåller en penningvinst. Detta torde helt ske i syfte att locka till fortsatt spel. Anknytningen till lotterilagstiftningen är i sådana fall påtaglig.

Det finns alltså skäl att behålla en reglering av reklamlotterier och andra insatsfria verksamheter av liknande slag även i framtiden, men det är inte givet om detta bör ske i lotterilagstiftningen, i marknadsföringslagen eller i annan lagstiftning. Inom Europeiska unionen pågår det för närvarande arbete med en förordning om säljfrämjande åtgärder, vilken enligt det förslag som kommissionen lämnat omfattar reklamlotterier (se avsnitt 8.1.6). Enligt utredningens bedömning är det därför inte för närvarande, i avvaktan på gemenskapslagstiftning på området, påkallat att föreslå att reklamlotterier skall undantas från lotterilagstiftningens tillämpningsområde. Det finns därför inte skäl att för närvarande kräva att insats skall erläggas för att ett lotteri skall föreligga.

Vid s.k. stimulanslotterier, där lotteriets huvudsakliga syfte är att stimulera till t.ex. motion och inte till att ge anordnaren ekonomisk behållning, krävs ofta inte insats. Utredningen återkommer till stimulanslotterierna i avsnitt 13.5.2.

### Lotteri eller tävling?

När det gäller att avgränsa lotterilagstiftningens tillämpningsområde har det traditionellt handlat om att skilja lotterier från tävlingar. Att skilja lotterier från annan slags näringsverksamhet har, som utredningen uppfattar det, inte medfört lika stora bekymmer. Eftersom inget av begreppen lotteri och tävling har någon otvetydig definition är det svårt att i generella termer ange vilket som skall omfattas av den ena eller andra kategorin. För en anordnare är det däremot av största vikt att kunna avgöra detta

eftersom den förstnämnda kategorin, men inte den sistnämnda, kräver tillstånd enligt lotterilagen eller i varje fall står under offentlig kontroll. För en deltagare har gränsdragningen betydelse bland annat då vinst i svenska lotterier inte utgör skattepliktig inkomst, vilket däremot tävlingsvinster är.

Mycket grovt har avgränsningen mellan lotterier och tävlingar gjorts med beaktande av om det är slumpen eller deltagarnas egen prestation som varit det avgörande för utgången. Att försöka avgöra hur stor inverkan slumpen haft är emellertid svårt. Vissa verksamheter anses dessutom vara lotterier trots att slumpens inverkan är liten eller rent av obefintlig.

Avgränsningen mellan lotteri och tävling har i skatterättslig praxis gjorts med utgångspunkt i verksamhetens allmänna karaktär (se t.ex. RÅ 1995 ref. 100).

Frågan om en verksamhet är att anse som lotteri eller tävling kan rimligen endast avgöras i rättspraxis. Utredningen har därför inte övervägt lagstiftningsåtgärder i frågan.

### 8.2.3 Tillämpningsområdets närmare avgränsning

**Förslag:** Någon definition av *anordnande* bör inte införas i lotterilagen.

Lagtexten förtydligas så att det framgår att lotterilagen även omfattar verksamhet som anordnas i Sverige men som inte är tillgänglig för den svenska allmänheten.

Ytterligare förändringar av lagstiftningens tillämpningsområde föreslås inte.

För lotterilagens tillämpning krävs att ett lotteri föreligger och att detta anordnas för allmänheten, eller under vissa förhållanden som är att jämställa härmed. För vissa lotterier, nämligen bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel, som inte anordnas för allmänheten är lagen ändå tillämplig om dessa lotterier anordnas i förvärvssyfte.

## Anordnandebegreppet

Som redovisats under avsnitt 8.1.3 är begreppet anordnande inte definierat i lagstiftningen och inte heller finns några klarläggande förarbetsuttalanden om detta. Frågan om vilka slags åtgärder som måste ha vidtagits för att ett lotteri skall anses ha blivit anordnat torde dock endast sällan vara av någon särskild betydelse. I regel är det relativt enkelt att konstatera att ett lotteri anordnats. När lotteriet gjorts tillgängligt för allmänheten, på så sätt att denna kan lämna insatser eller på annat sätt delta, bör lotteriet normalt anses vara anordnat.

Den fråga som det här finns anledning att ta ställning till är hur mycket som krävs för att lotteriet skall anses anordnat. Den som endast tryckt upp lottsedlar utan att bjuda ut dessa till allmänheten har enligt utredningens bedömning inte anordnat ett lotteri, utan det måste krävas att lotteriet i varje fall gjorts tillgängligt för spelarna. Emellertid rör frågan om anordnande i dag närmast spel och lotterier som överskrider nationsgränser, t.ex. som anordnas över Internet. Det kan ifrågasättas om en verksamhet där några faktiska anordnandeåtgärder inte företagits i Sverige kan anses vara anordnad här enbart på grund av att den är tillgänglig för svenska spelare över Internet. Med den bedömning som Svea hovrätt gjort i den i avsnitt 8.1.3 anmärkta domen rörande en terminal på Stockholms centralstation för befordran av spelvad till Storbritannien torde inte heller åtgärder, som består i marknadsföring eller enbart erbjudande att delta i lotteriet, ensamma utgöra ett anordnande av ett lotteri.

Emellertid anser utredningen inte att det finns anledning att definiera anordnandebegreppet i lagtexten eller ens att försöka precisera detta genom förarbetsuttalanden. Det väsentliga är nämligen att avgöra vilka förfaranden som är tillåtna respektive förbjudna. Enligt lotterilagen är det förbjudet inte endast att anordna lotterier utan tillstånd utan även att främja otillåtna lotterier. Även om rättsverkningarna enligt gällande rätt skiljer sig något åt beroende på om en viss åtgärd kan hänföras till ett anordnande eller ett främjande (se avsnitt 8.1.3) är det genom dessa förbud som gränsen för vad som är tillåtet dras upp. För att kunna avgöra denna gräns krävs att man tar ställning till i vilka former och under vilka förutsättningar som spel och lotterier skall få anordnas i Sverige i framtiden. Utredningen återkommer till detta i kapitel 9

där det även utreds hur anordnare som saknar svenskt tillstånd bör behandlas.

### Allmänheten och förvärvssyfte

Utredningen har inte funnit skäl att frångå den huvudregel som gäller i dag, att spel och lotterier skall vara anordnade för allmänheten för att omfattas av lagstiftningen. Begreppet allmänheten bör ha samma innebörd som enligt gällande rätt. Liksom i dag bör ett lotteri anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämföras med ett lotteri som är anordnat för allmänheten (jfr 1 § andra stycket lotterilagen).

Enligt lotterilagen omfattas dock vissa spelformer, nämligen bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel, av lagen redan om de anordnas i förvärvssyfte. Eftersom det inte framkommit skäl som talar för en annan ordning bör detta gälla även i fortsättningen.

Det har emellertid framkommit att tveksamhet råder huruvida ett lotteri som anordnas i Sverige och är tillgängligt för allmänheten i annan stat, men där svenska spelare utestängs från att delta, omfattas av lagstiftningen. Särskilt gäller detta spelföretag som är etablerade i Sverige och som erbjuder spel och lotterier över Internet som riktas enbart mot annan stat. Det har då ifrågasatts om uttrycket ”lotterier som anordnas för allmänheten” enbart avser den svenska allmänheten. Utredningen kan inte se att en sådan begränsning kan läsas ut i lagtexten. Eftersom lotterilagens syften, att skydda spelarna och motverka kriminalitet m.m. får anses avse de svenska förhållandena är det dock inte självklart att det vid en domstolsprövning konstateras att lagstiftningen är tillämplig på verksamhet som anordnas i Sverige men endast riktar sig utomlands.

Som kommer att utvecklas i nästa kapitel är det svårt att genom nationell lagstiftning reglera spel- och lotteriverksamhet som anordnas i andra stater. I konsekvens med det resonemanget måste det ankomma på den stat, där verksamheten anordnas, att reglera även den gränsöverskridande verksamheten. Det är inte acceptabelt att det finns möjligheter att från Sverige bedriva spel- och

lotteriverksamhet som riktar sig mot utlandet, särskilt om åtgärder vidtas här för att förhindra utländska spelordnare att erbjuda speltjänster här. Utredningen finner därför att den svenska lagstiftningen bör gälla även verksamheter som anordnas här men som inte är tillgängliga för den svenska allmänheten. Lagtexten bör därför förtydligas, så detta framgår.

### **Verksamheter som inte bör omfattas av lotterilagstiftningen**

Utgångspunkten bör vara att en lotterireglering skall omfatta alla slags lotterier som – enligt huvudregeln – anordnas för allmänheten. Det måste finnas bärande skäl om en verksamhet, som omfattas av lotteridefinitionen, skall vara undantagen.

I dag är tre slags verksamheter undantagna från lotterilagens tillämpningsområde, nämligen svenska statens premieobligationslån, automatspel enligt automatspelslagen och kasinospel enligt kasinolagen. Frågan är om alla dessa verksamheter bör vara undantagna även i fortsättningen.

#### *Svenska statens premieobligationslån*

Premieobligationslånen regleras inte direkt i annan lagstiftning, och den utlottning av vinster som sker har onekligen påtagliga likheter med sedvanliga lotterier. Utredningen har dock, i likhet med Lotterilagsutredningen, funnit att premieobligationslånen även i fortsättningen bör vara undantagna lotterilagens bestämmelser, framför allt eftersom de ingår som ett led i den statliga upplåningen. Det måste dock påpekas att premieobligationslånen alltjämt är att se som ett lotteri. För det fall den rättsliga utvecklingen kräver ändringar i fråga om principerna för den svenska lotterilagstiftningen, där staten i dag har en särställning framför andra anordnare, måste riksdag och regering beakta detta i fråga om Riksgäldskontorets bemyndigande att anordna premieobligationslån med vinstdragningar.

*Automatspel enligt automatspelslagen*

Till utredningen har framställts önskemål om att regleringen av spelautomater samlas i en lag. Den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2005, enligt vilken Lotteriinspektionen övertagit tillståndsgivningen och tillsynen även enligt automatspelslagen, torde dock medföra att flera av de problem den tidigare ordningen medfört kan försvinna. Lagändringen kan förväntas få fullt genomslag först efter den 1 april 2006, då alla kommunala tillstånd enligt automatspelslagen måste ha ersatts med tillstånd från Lotteriinspektionen.

Utredningen har i avsnitt 8.2.1 funnit att endast verksamheter som ger vinst bör regleras som lotterier. Det finns därför invändningar av principiell natur mot att även rena förströelseautomater, som inte ger någon vinst alls, skall omfattas av en lotterireglering (jfr regeringens uttalanden i prop. 2004/05:3 s. 15). I avvaktan på att effekterna av de ovan nämnda ändringarna i automatspelslagen skall kunna bedömas finns det inte anledning att föreslå några ytterligare ändringar.

*Kasinospel enligt kasinolagen*

Som konstaterades redan när kasinolagen trädde i kraft skulle den verksamheten i och för sig kunna regleras i lotterilagen. Med hänsyn till att en särskild utredare är förordnad med uppgift att utvärdera kasinoverksamheten i Sverige (Fi 2005:07) finner utredningen dock inte skäl att nu föreslå några ändringar.

## 9 Regleringen av spel- och lotterimarknaden i framtiden – överväganden

### 9.1 Utredningens uppdrag

#### 9.1.1 Den svenska spelpolitiken

Utredningens uppdrag har i direktiven sammanfattats på följande sätt:

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet. Utredaren skall mot bakgrund av den av riksdagen och regeringen fastställda spelpolitiken och med hänsyn tagen till den aktuella utvecklingen lämna de förslag som kan behövas för att anpassa regleringen inom området till den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen samt till utvecklingen av EG-rätten. Utredaren skall även beakta utvecklingens och förslagens inverkan på folkhälsan och de sociala skyddshänsynen.

Utgångspunkten för utredningen är således att den nuvarande, av regering och riksdag fastställda spelpolitiken bör gälla även i framtiden. I prop. 2002/03:93 har målen för den svenska spelpolitiken sammanfattats enligt följande (a. prop. s. 15).

Målen för spelpolitiken bör även fortsättningsvis vara en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskott från spel bör värnas och alltjämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten. Inriktningen bör som hittills vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagligt spel beaktas.

Den svenska lagstiftningen på spel- och lotteriområdet har, mot bakgrund av spelpolitiken, utformats med utgångspunkten att lagstiftningen skall syfta till att

- motverka kriminalitet,
- motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar,

- tillvarata konsumentskyddsintressen, och
- inkomsterna från lotterier skall gå till allmänna eller allmännyttiga ändamål.

I det sagda ligger även att något egentligt utrymme för kommersiellt anordnande av spel och lotterier inte är avsett.

### 9.1.2 Utgångspunkter för den framtida regleringen

Utredningen har tidigare, i kapitel 5, konstaterat att lagstiftningen även i fortsättningen bör syfta till att motverka kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt tillvarata konsumentskyddsintressen. På en oreglerad eller bristfälligt reglerad lotterimarknad finns det stora risker att bedrägerier och annan kriminalitet florerar, inte minst med hänsyn till de stora summor som omsätts och till den ringa möjligheten för deltagarna i spel och lotterier att kontrollera de förutsättningar under vilka spelet bedrivs. Det är vidare ett faktum att ett inte obetydligt antal spelare drabbas av problem i anslutning till spelet som kan jämföras med ett beroende. Detta kan i sin tur leda till såväl ekonomisk som social utslagning. Dessa omständigheter kräver en reglering som syftar till dels att noga ange under vilka förutsättningar som spel och lotterier får bedrivs, dels möjliggör en kontroll av spelandet. Enligt EG-domstolens praxis kan det under vissa förhållanden godtas att den fria rörligheten av tjänster och etableringsfriheten inskränks i syfte att begränsa spelandet och kanalisera detta till offentligt kontrollerade spel och lotterier.

Utgångspunkten såväl i direktiven som för utredningen är dessutom att inkomsterna från lotterier skall gå till allmänna eller allmännyttiga ändamål. I dag är spel och lotterier en mycket viktig inkomstkälla för föreningslivet, dels genom att ideella föreningar själva anordnar lotterier, dels genom de bidrag till barn- och ungdomsverksamhet som härrör från Svenska Spels överskott. För hästsporten och hästnäringen är inkomster från vadhållning på hästar den helt dominerande intäktskällan. Det är uppenbart att föreningslivet och hästsporten kommer att drabbas ekonomiskt om omsättningen på spel och lotterier minskar. Å andra sidan har EG-domstolen tydligt pekat på att en lagstiftning som är motiverad utifrån ekonomiska hänsyn, och där dessa hänsyn inte enbart utgör



en ”accessorisk positiv konsekvens” utan i stället det verkliga syftet med den restriktiva politiken, inte kan accepteras.

Hittills har den totala bruttoomsättningen på spel och lotterier i Sverige inte minskat, men ökningstakten är i dag inte särskilt hög. Utlandsbaserade anordnare av spel och lotterier, framför allt över Internet, har möjligheter att erbjuda andra och bättre villkor än de svenska anordnarna samtidigt som traditionella, fysiskt anordnade lotterier kan befaras tappa i attraktionskraft. Ingen del av överskottet från dessa utlandsbaserade spelbolag kommer allmänna eller allmännyttiga ändamål i Sverige till godo. Den nuvarande utvecklingen har visat att nettoomsättningen, dvs. insatserna med avdrag för vinster, i svenska lotterier kommer att minska beroende på konkurrensen utifrån. Detta får i sin tur till följd inte enbart att en allt lägre andel av spelandet från Sverige sker i spelformer som inte står under svensk kontroll utan även ekonomiska konsekvenser för staten, hästsporten och föreningslivet. Det är tveksamt om föreningslivet och hästsporten till fullo kan kompenseras på annat sätt för de minskade lotteriintäkter som denna utveckling medför. Utredningsdirektiven pekar på dessa ekonomiska konsekvenser och att det är önskvärt med en lagstiftning som möjliggör att pengarna från spel i Sverige stannar här.

### 9.1.3 Utredningens handlingsalternativ

Detta resonemang leder fram till kärnfrågan och dilemmat rörande den framtida svenska spelregleringen. Finns det förutsättningar att behålla den nuvarande modellen för reglering av den svenska spel- och lotterimarknaden och förbättra konkurrenssituationen för de svenska anordnarna gentemot utlandsbaserade spelanordnare, samtidigt som den valda regleringen är förenlig med EG-rätten? I förutsättningarna att behålla den nuvarande modellen ligger då även att den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen gör detta möjligt.

Om svaret på denna fråga skulle vara jakande är utredningen bunden av vad regeringen uttalat i fråga om den svenska spelpolitiken. Utredningen har inget mandat att ta ställning i rent politiska frågor utan uppgiften är egentligen begränsad till de juridiska övervägandena. Om emellertid svaret på frågan är nekande – det finns inte möjligheter att genomföra de förändringar och

förbättringar för de svenska anordnarna som förutsätts i direktiven – inställer sig det spørsmålet om vilka avvikelser från det nuvarande systemet och från direktivens krav som kan godtas. Frågan då blir alltså om den nuvarande regleringen bör värnas så långt det går eller om det i stället kan finnas förutsättningar för en marknadsöppning i någon form genom att det principiella förbudet mot kommersiella intressen på den svenska spel- och lotterimarknaden till någon del frångås.

#### 9.1.4 Betydelsen av den internationella utvecklingen

Även om det nog alltid förekommit gränsöverskridande spel- och lotteriverksamhet har sådan verksamhet i den ”fysiska” spelvärlden varit relativt lätt att kontrollera. I den fysiska spelvärlden har en nationellt anpassad spelreglering varit möjlig. Spel- och lotterimarknaden har dock på bara några år förändrats till att bli en väsentligen internationell marknad. Det är dock tydligt att lagstiftningen, såväl i Sverige som i andra länder, inte anpassats till den nya verkligheten. Det gränsöverskridande spelandet sker i dag i sådana former, särskilt över Internet, att nationsgränserna inte innebär något verkligt hinder mot att anordna spel som är tillgängligt i hela världen. Den som anordnar spel i en stat behöver alltså inte vidta några särskilda åtgärder för att detta skall vara tillgängligt för spelare t.ex. i Sverige utan det räcker för de senare att ha tillgång till en dator med Internetuppkoppling. Som utredningen kommer att beskriva i avsnitt 9.5 saknas reella möjligheter för svenska myndigheter att kontrollera hur dessa anordnare verkligen bedriver sin verksamhet, eller möjligheter att förhindra att sådant spel blir tillgängligt i Sverige.

Mot den bakgrunden framstår möjligheterna att i längden upprätthålla nationella spelmarknader som små. Ett allvarligt problem med globaliseringen av spelmarknaden är att de sociala skyddshänsyn som kunde beaktas på en nationell spelmarknad blir mycket svåra att tillgodose om spel och lotterier anordnas okontrollerat, exempelvis i stater där sådan verksamhet överhuvudtaget inte är reglerad eller står under någon tillsyn. Likafullt blir det myndigheterna i spelarens hemland som måste ta de sociala och ekonomiska konsekvenserna i form av t.ex. ett ökande spelberoende, utan att ha möjligheter att kontrollera eller reglera verksamheten. En nationell lotterilagstiftning som bärs upp av

hänsynen att motverka olika slags sociala och ekonomiska skadeverkningar riskerar att bli endast illusorisk om en hög andel av spelandet från den staten ändå sker på spel och lotterier som inte omfattas av statens kontroll.

Utvecklingen på den svenska spel- och lotterimarknaden har beskrivits i kapitel 3. De antaganden som gjorts om hur stor andel av spelandet som sker hos andra än de svenska anordnarna är osäkra och måste bedömas med försiktighet<sup>1</sup>. Utvecklingstendensen är dock tydlig: En allt större del av spelandet i Sverige sker i former som står utanför den svenska regleringen. Det kan visserligen förutsättas att en väsentlig del av spelandet från Sverige ändå sker i spelformer som har tillstånd och är underkastade reell tillsyn i ursprungsstaten, t.ex. i Storbritannien. I avsaknad av harmoniserad lagstiftning finns det dock inga garantier för att lagstiftningen i ursprungsstaten beaktar de skyddshänsyn som skall tillvaratas genom den svenska lagstiftningen. Det är inte heller betydelselöst att samhällets kostnader med anledning av sociala och ekonomiska skadeverkningar som kan uppkomma på grund av spel hos utländska anordnare inte för närvarande kan täckas genom beskattning eller liknande hos dessa anordnare.

Utredningen bedömer att möjligheterna att i framtiden kunna upprätthålla en nationell spelpolitik, där allt spelande sker i kontrollerade former med beaktande av socialpolitiska hänsyn nästan nödvändigtvis förutsätter ett internationellt samarbete. Det torde inte vara möjligt att i tillräcklig grad beakta dessa hänsyn enbart genom en nog så genomtänkt nationell lagstiftning. I avsaknad av sådant samarbete, inom ramen för den Europeiska unionen eller i andra former, är det dock nödvändigt att försöka utforma den nationella lagstiftningen så att denna så långt det är möjligt syftar till att uppnå en sund och säker spelmarknad och om möjligt reglera också spelet över Internet hos utlandsbaserade anordnare.

---

<sup>1</sup> För att ändå illustrera förhållandet här kan det, med utgångspunkt i Svenska Spels antaganden (se avsnitt 3.6.2), uppskattas att ca en fjärdedel av bruttoomsättningen totalt och över åttio procent av bruttoomsättningen på spel över Internet under år 2005 belöper på utländska anordnare.

### 9.1.5 Val av modell

**Bedömning:** Med hänsyn till bl.a. den tid utredningen haft till förfogande samt till att utvecklingen av EG-rätten är oviss har som första alternativet utgångspunkt tagits i den nuvarande regleringen. Även ett alternativ till den nuvarande regleringen skisseras emellertid.

Här bör inledningsvis konstateras att en reglering av den svenska spel- och lotterimarknaden är förutsatt. Det är otänkbart att denna marknad skulle lämnas oreglerad.

Direktiven till utredningen förstås så, att utgångspunkten för utredningens förslag skall vara den nuvarande regleringen, åtminstone i dess huvuddrag. Endast om en anpassning till EG-rätten eller den tekniska eller marknadsmässiga utvecklingen kräver det bör regleringen frångås.

Huvuddragen i den nuvarande regleringen är att spel och lotterier är förbehållet staten, hästsporten och föreningslivet. Vidare gäller att spel och lotterier bara får anordnas till förmån för allmänna eller allmännyttiga ändamål. De olika aktörernas roll på marknaden samt marknadsfördelningen dem emellan har beskrivits i kapitel 3. Regleringen och dess tillämpning i praktiken innebär att monopol råder inom vadhållningssektorn, på värdeautomater och på kasinospel med internationella regler. I övrigt förekommer en konkurrenssituation mellan statliga och allmännyttiga aktörer. Rent kommersiella anordnare förekommer endast vid de s.k. restaurangkasinona.

En grundläggande förutsättning för att upprätthålla en reglering, som på spel- och lotteriområdet inskränker den fria rörligheten för tjänster samt etableringsfriheten, är att den tjänar till att begränsa spelverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt och återspeglar en verklig önskan att minska spelmöjligheterna. En reglering som innebär att marknaden är förbehållen ett fåtal aktörer eller aktörsgrupper, och där privata vinstintressen i princip är uteslutna, framstår i och för sig som ändamålsenlig för att motverka brottslighet och tillgodose sociala skyddsintressen. Detta torde dock förutsätta att den konkurrens som ändå finns mellan olika anordnare och olika spelformer dämpas och inte leder till en okontrollerad marknadsutveckling. En konsekvent tillämpning av en sådan reglering kan förväntas bidra till att begränsa spelmöjligheterna och minska spelandet. Även om regleringen

därmed inskränker den fria rörligheten för tjänster, och även etableringsfriheten, kan man hävda att den är förenlig med EG-rätten utifrån de kriterier som kan läsas ut ur EG-domstolens praxis på området, såvida inte det verkliga syftet med regleringen kan sägas vara ekonomiskt, dvs. att finansiera allmänna eller allmännyttiga ändamål.

Den nuvarande svenska regleringen har utformats för en nationell spelmarknad, där nationsgränserna verkligen utgjorde begränsningar för spel och lotterier. Det finns i dag inte tillräckliga möjligheter att dämpa konkurrenstrycket, begränsa spelmöjligheterna och minska spelandet genom tillämpning av nationella bestämmelser, när konkurrensen på den svenska spelmarknaden väsentligen kommer från spel och lotterier som inte omfattas av regleringen eller av svensk jurisdiktion. Det alternativ som då står till buds, vilket det också pekas på i direktiven till utredningen, är att tillåta de svenska anordnarna av spel och lotterier att bedriva sin verksamhet utifrån samma förutsättningar som konkurrenterna, dvs. de utlandsbaserade spelbolagen. Detta kan leda till att det totala spelandet ökar – och även antalet spelberoende – utan att de svenska anordnarnas ställning stärks i motsvarande mån men skulle i bästa fall medföra att de svenska anordnarna av spel och lotterier lyckas attrahera de spelare som annars skulle välja de utlandsbaserade spelbolagen.

Under alla förhållanden är det den socialpolitiska hänsynen, såsom önskan att motverka kriminalitet eller sociala och ekonomiska skadeverkningar, som särskilt måste beaktas vid utformningen av lagstiftningen om en modell motsvarande den nuvarande skall kunna upprätthållas även i framtiden. En reglering som medför att spelmarknaden är förbehållen ett fåtal subjekt, och där kommersiella anordnare i princip är uteslutna, måste kunna motiveras utifrån dessa socialpolitiska hänsyn för att vara acceptabel enligt EG-domstolens praxis. Det står givetvis en stat fritt att i stället utforma regleringen utifrån främst ekonomiska hänsyn, men den stat som väljer den vägen kan inte åberopa t.ex. sociala skyddshänsyn som skäl för att inskränka den fria rörligheten särskilt för tjänster.

Som framgår av följande avsnitt kan den svenska regleringen ifrågasättas utifrån gemenskapsrättsliga aspekter. Även om sociala skyddshänsyn ofta åberopats som grund för regleringen kan det befaras att den praktiska tillämpningen av lagstiftningen i vissa fall leder till slutsatsen att det i stället är ekonomiska hänsyn som

dikterat utvecklingen. Dessutom har utredningen bedömt att det, även med rimliga förstärkningar i fråga om de svenska anordnarnas förutsättningar att konkurrera, saknas reella möjligheter att med svensk lagstiftning verkligen kunna ha erforderlig kontroll av spelandet från Sverige.

I utredningen har diskuterats huruvida den framtida svenska lagstiftningen i stället borde ha som utgångspunkt att även kommersiella aktörer borde tillåtas och att en ökad konkurrens därmed skulle följa på den svenska marknaden, i varje fall inom vissa sektorer. Även detta alternativ skulle förvisso befaras kunna leda till ökat spelande. Emellertid skulle det kunna innebära att en större andel av spelandet från Sverige kan kontrolleras här.

I det osäkra läge som utredningen bedömer föreligga i fråga om lagstiftningen och EG-rätten är det svårt att finna en entydig lösning av lagstiftningens framtida struktur. Av flera skäl har utredningen ändå valt att som ett första alternativ utforma våra förslag med utgångspunkt i den nuvarande modellen. För det första har utredningen inte erhållit den erforderliga tiden för att kunna fullgöra det mycket omfattande uppdrag som följer av direktiven och det har således inte funnits möjlighet att utgå från något annat än det rådande systemet. Dessutom är utvecklingen av EG-rätten oviss. För det fall spelfrågorna lyfts ut ur det tjänstedirektiv som nu är under utarbetande kan det förmodligen förväntas att spelmarknaden ändå måste harmoniseras. I avsnitt 10 skisseras dock ett andra alternativ, som enligt utredningens bedömning bättre skulle anpassa lagstiftningen på ett sätt som kan anses vara förenligt med EG-rätten och som samtidigt uppfyller de övriga hänsyn av allmänintresse som måste beaktas, inklusive ekonomiska hänsyn.

Att utredningen valt att utgå från den nuvarande modellen innebär emellertid att denna måste anpassas till dels den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen, dels till utvecklingen inom EG-rätten. Det finns anledning att bedöma huruvida den nuvarande regleringen kan anses vara förenlig med EG-rätten.

### 9.1.6 Lagstiftningens förenlighet med EG-rätten

**Bedömning:** Det är inte möjligt att slå fast huruvida den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-rätten men det finns såväl i fråga om de syften som legat till grund för lagstiftningen som vid den praktiska tillämpningen oklarheter som gör att förenligheten med EG-rätten kan ifrågasättas. Det kan befaras att den svenska lagstiftningen numera inte kan anses förenlig med EG-rätten

Den svenska spel- och lotterimarknaden är väsentligen förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Regeringen har visserligen möjlighet enligt 45 § lotterilagen att meddela särskilda tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som annars anges i lotterilagen. Det finns därmed en teoretisk möjlighet för andra anordnare av spel och lotterier än de ovan angivna, även rent kommersiella anordnare, att erhålla tillstånd att anordna spel och lotterier i Sverige. Något sådant tillstånd har emellertid inte meddelats. Sedan det brittiska spelbolaget Ladbrokes Worldwide Betting ansökt om svenskt speltillstånd, och därvid bl.a. åberopat EG-domstolens avgörande i målet Gambelli (se avsnitt 6.3.2) avlog regeringen den 18 mars 2004 ansökan med följande motivering:

Den svenska spel- och lotterimarknaden är i allt väsentligt förbehållen staten, folkrörelserna och hästsporten. Inkomsterna från spel skall komma allmänna eller allmännyttiga ändamål till godo.

Regeringen har enligt 45 § lotterilagen möjlighet att med vissa undantag lämna tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som i övrigt anges i lotterilagen. Regeringen anser dock, även med beaktande av det åberopade avgörandet, att det inte finns skäl att frångå hittills tillämpade principer för tillståndsgivningen.

Regeringsrätten fann i dom den 20 juni 2005, sedan Ladbrokes ansökt om rättsprövning av regeringens beslut, visserligen att motiveringen av beslutet kunde sägas vara missvisande och ofullständig mot bakgrund bl.a. av de syften som ligger till grund för lotterilagstiftningen, men att beslutet inte stred mot någon rättsregel.

Den svenska spel- och lotterimarknaden är således endast öppen för ett fåtal subjekt och kommersiella anordnare av spel och lotterier tillåts i princip inte. Det är uppenbart – och knappast heller ifrågasatt – att en reglering med den innebörden innebär en

inskränkning i den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten inom Europeiska unionen. Som framgår av avsnitt 6.3.2 har emellertid EG-domstolen i ett antal avgöranden behandlat huruvida sådan lagstiftning ändå kan anses förenlig med EG-rätten. Sammanfattningsvis kan sägas att inskränkningarna då måste tillämpas icke-diskriminerande, vara motiverade utifrån tvingande allmänhänsyn såsom t.ex. att motverka brottslighet samt motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem. EG-domstolen har dock tillerkänt medlemsstaterna ett omfattande utrymme för skönsmässiga bedömningar i fråga om bl.a. att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och för att bevara ordningen i samhället. Detta utrymme för skönsmässiga bedömningar innefattar t.ex. sättet att anordna spel och lotterier. EG-domstolen har i det avseendet accepterat så långtgående inskränkningar som monopol för vissa spelformer, i varje fall om det alternativet inte framstår som oproportionerligt med hänsyn till det eftersträvade målet (se t.ex. Lärä p. 39). Under alla förhållanden gäller att finansiering av t.ex. sociala aktiviteter inte får utgöra det verkliga skälet till den restriktiva politik som förs utan endast får utgöra en ”accessorisk positiv konsekvens” av denna politik (Zenatti p. 36, Gambelli p. 62).

Regeringsrätten fann i dom den 26 oktober 2004 i mål 5819-01 (RÅ 2005 ref. 95) sammanfattningsvis att den svenska lotterilagstiftningen är förenlig med EG-rätten men att tillämpningen i vissa avseenden kunde så tvivel om det verkliga syftet med lagstiftningen. Regeringsrätten pekade särskilt på dels spelbolagens ”stundom aggressiva” marknadsföring, dels att den statliga kontrollen av spelverksamheten var i vissa avseenden otillräcklig för att skydda den enskilde och samhället mot verksamhetens negativa konsekvenser.

Regeringsrätten har alltså bedömt den svenska lagstiftningen förenlig med EG-rätten. De skyddsintressen som anförts till stöd för lagstiftningen och dess utformning är huvudsakligen sådana att de enligt EG-domstolen kan motivera att den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten inskränks. Även om de godtagbara skyddsintressena inte alltid har uttalats i förarbetena till lotterilagstiftningen finns det där tydliga tendenser att vilja begränsa spelandet, minska konkurrenstrycket och behålla spelandet under offentlig kontroll i syfte att tillvarata nämnda skyddsintressen.



Emellertid har den ekonomiska hänsynen stundom fått – enligt utredningen – oproportionerligt stor betydelse. Det kan i detta avseende hänvisas till genomgången i avsnitt 5.3 av tidigare lagstiftningsärenden. Att frågan om finansiering av allmännyttiga ändamål varit av stor betydelse står klart. Detta behöver dock inte medföra att lagstiftningen måste diskvalificeras ur gemenskapsrättslig synvinkel. Enbart den omständigheten att spel och lotterier utgör en viktig inkomstkälla för allmännyttiga ändamål är inte tillräckligt för att den nationella lagstiftning som inskränker de fria rörligheterna skall vara oförenlig med EG-rätten. Den tyngd som ekonomiska hänsyn stundom haft vid utformningen av den svenska lotterilagstiftningen är dock besvärande. Särskilt påtagligt framgår detta i förarbetena till den lagändring som medförde att spel på värdeautomater åter blev tillåtet. Såvitt utredningen kunnat finna är det endast ekonomiska hänsyn – vidgade möjligheter för folk-rörelserna att finansiera sin verksamhet – som i förarbetena åberopats till stöd för att införa en ny spelform, som dessförinnan varit förbjuden.

Mot detta tvivel måste dock ställas att den svenska regleringen i och för sig utformats på ett sätt som är ägnat att tillvarata sociala skyddsintressen m.m. Om anordnarkretsen begränsas på så sätt att endast statliga eller allmännyttiga – ideella – anordnare är tillåtna torde risken för en okontrollerad marknadsutveckling vara mindre än om spel- och lotterimarknaden styrs av kommersiella intressen.

Även med beaktande av det tvivel som finns i fråga om vilken tyngd ekonomiska hänsyn haft vid utformningen av den svenska lagstiftningen anser utredningen inte att man kan dra den slutsatsen att dessa ekonomiska hänsyn innebär att lagstiftningen i sig är oförenlig med EG-rätten. Det kan inte bortses från att EG-domstolen *dels* givit medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar i fråga om hur spel- och lotterimarknaden regleras, *dels* själv pekat på lotteriernas betydelse för finansiering av t.ex. sociala aktiviteter.

Det väsentliga är därför att bedöma om den svenska lotterilagstiftningen tillämpas på ett sådant sätt att de socialpolitiska hänsyn som åberopats till grund för den verkligen iakttas eller om tillämpningen i stället kan befaras vara motiverad utifrån ekonomiska hänsyn. Regeringsrätten konstaterade i det avseendet att den faktiska tillämpningen i vissa avseenden kunde så tvivel om det verkliga syftet med lagstiftningen. De anmärkningar som redovisades gällde dels marknadsföringen, dels tillsynen.

Utredningen ansluter sig till Regeringsrättens bedömning att marknadsföringen är omfattande och kan uppfattas som aggressiv. Detta är rent subjektiva bedömningar, men det är svårt att se att marknadsföringen syftar till annat än att locka och uppmuntra till spel. Det är självklart, vilket Regeringsrätten konstaterade, att om man önskar kanalisera spelintresset till verksamheter som anses erbjuda bättre konsumentskydd och mindre risk för oegentligheter kan man inte rimligen förvägra de bolag som med stöd av tillstånd ansvarar för sådan verksamhet att aktivt lansera sina produkter och ge dessa en utformning som attraherar spelarna och förmår dem att föredra dessa spelformer framför andra. Emellertid måste det finnas en gräns för hur omfattande marknadsföring som kan accepteras om avsikten skall vara att kanalisera spelintresset. Det finns en risk att den omfattande marknadsföringen av spel och lotterier i Sverige knappast kan motiveras till fullo av en önskan om kanalisering. Staten har inte föreskrivit några reella begränsningar av marknadsföringen för spel och lotterier utan den reglering som finns följer endast av marknadsföringslagstiftningen. Staten har inte heller meddelat de statliga eller statskontrollerade spelbolagen några generella direktiv om hur marknadsföringen får bedrivas. Däremot har regeringen i tillstånden angående kasinospel och pokerspel över Internet föreskrivit villkor om hur marknadsföring får ske (se avsnitt 11.7.4). Om man då konstaterar att marknadsföringens syfte är att locka och uppmuntra till spel i syfte att stärka statskassan eller för att finansiera allmännyttiga ändamål, snarare än att kanalisera spelandet till de accepterade spelformerna, faller ansvaret tillbaka på staten som då inte kan åberopa t.ex. sociala skyddsintressen som stöd för en reglering som inskränker den fria rörligheten särskilt för tjänster (se Gambelli p. 69). Även om utredningen inte har den kompetensen att göra en objektiv bedömning av vad som skall anses vara en acceptabel nivå för marknadsföringen förefaller den marknadsföring som sker i dag i varje fall tangera gränsen för vad som kan anses vara godtagbart. Den omständigheten att Svenska Spel, efter Regeringsrättens dom, har minskat marknadsföringskostnaderna förändrar inte bedömningen.

Regeringsrätten pekade vidare på brister i tillsynen över framför allt de statliga och statskontrollerade bolagen och dessas spelombud men fann att även om kontrollen i olika avseenden är mindre effektiv innebär det inte att den saknar betydelse för att uppnå de uppsatta målen. Det bör även nämnas att Lotteri-

inspektionen nu utarbetat och infört en tillsynsmodell med inriktning mot ombudskontroll i syfte att motverka brottslighet och tillvarata sociala skyddshänsyn.

Slutligen är det i detta sammanhang inte oväsentligt att förutsättningarna för att anordna spel och lotterier inte i alla delar är synliga, dvs. kan läsas ut i lag eller annan författning. En stor del av den svenska spel- och lotterimarknaden – ATG:s och Svenska Spels verksamhet – regleras för närvarande inte direkt i lotterilagen utan i stället genom särskilda tillstånd till lotterier som regeringen meddelar med stöd av 45 § lotterilagen. Ur det stadgandet kan inte utläsas vad som skall gälla för verksamheten utan samtliga villkor och anvisningar följer av regeringens tillstånd. Formellt finns alltså inga begränsningar i fråga om tillåtna spelformer, anordnare, vinstregler m.m. och regeringens utrymme att i det enskilda fallet bestämma de kriterier som skall gälla för verksamheten är till synes obegränsat. Avsaknaden av objektiva kriterier i fråga om förutsättningarna att få anordna spel och lotterier, i förening med regeringens formellt obegränsade befogenheter vid tillståndsgivningen, kan leda till att lagstiftningen bedöms inte vara ändamålsenlig för att begränsa spelmöjligheterna. I varje fall kan det vara svårt för staten vid en prövning exempelvis vid EG-domstolen att visa lagstiftningens ändamålsenlighet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är möjligt att slå fast hurvida den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-rätten. Det kan dock konstateras att det såväl i fråga om de syften som legat till grund för lagstiftningen som vid den praktiska tillämpningen finns oklarheter som gör att förenligheten med EG-rätten kan ifrågasättas, inte minst om förbättrade villkor för de svenska anordnarna övervägs i syfte att möta konkurrensen från utländska anordnare. Det måste alltså krävas att särskilda åtgärder vidtas för att mot bakgrund av det anförda ändå kunna upprätthålla regleringen.

Sedan regeringen den 24 november 2005 beviljat Svenska Spel tillstånd att över Internet anordna pokerspel kan det enligt utredningen befaras att man överträtt en gräns då den svenska lagstiftningen inte längre kan anses förenlig med EG-rätten. Det är svårt att hävda att denna åtgärd syftar till att begränsa spelverksamheten och minska spelandet, även om önskan skulle vara att försöka kanalisera pokerspelandet från Sverige till en svensk anordnare.

Här bör också nämnas att Europeiska kommissionen anhängiggjort ett överträdelseärende mot Sverige rörande regleringen av spelautomater samt att det finns flera klagomål mot Sverige hos kommissionen angående lotterilagstiftningen.

Detta har föranlett utredningen att inte presentera endast ett alternativ utan, som framgår av kapitel 10, redovisas även en alternativ lösning.

## 9.2 Det första alternativet – allmän beskrivning

### 9.2.1 Den framtida spel- och lotterimarknaden

**Förslag:** Den svenska spel- och lotterimarknaden bör även i fortsättningen vara förbehållen staten, hästsporten och föreningslivet. Statens och hästsportens tillträde till spel- och lotterimarknaden bör uttryckligen framgå av lag.

Eftersom utredningen funnit att förslagen i det följande bör utgå från den nuvarande regleringen är det här tillräckligt att konstatera att spel- och lotterimarknaden även i fortsättningen skall vara förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna (föreningslivet). Detta är förenligt med vad som uttalats i direktiven, att förslagen skall lämnas mot bakgrund av den fastställda spelpolitiken.

Av lotterilagen framgår att ideella föreningar under vissa närmare angivna förhållanden kan få tillstånd att anordna egentliga lotterier, bingospel och EMV-lotterier. Däremot kan det inte utläsas att staten – med undantag för spel på värdeautomater – eller hästsporten får anordna spel och lotterier. Detta är i och för sig konsekvent i dag, när såväl ATG:s som Svenska Spels tillstånd meddelas med stöd av 45 § lotterilagen. Eftersom utredningen i det följande föreslår att 45 § i dess nuvarande utformning bör utgå ur lagen finns det ett behov att i lagen uttryckligen ange statens och hästsportens rätt att anordna spel och lotterier.

Lotterilagen medger ett visst utrymme för kommersiellt anordnade spelformer, nämligen s.k. restaurangkasinon samt marknads- och tivolinöjen. Några ändringar föreslås inte i det avseendet.

### 9.2.2 Författningsstöd, tillstånd och tillsyn

**Förslag:** Lotterilagen bör även i fortsättningen vara en förbudslagstiftning enligt vilken positivt författningsstöd krävs för att någon skall få anordna lotterier och tillstånd är nödvändigt om inget annat anges i lagstiftningen. Alla lotterier skall stå under tillsyn.

Lotterilagen är i dag utformad som en förbudslagstiftning. Det är inte tillåtet att anordna lotterier utan stöd i lagstiftningen. Enligt 9 § lotterilagen får lotterier anordnas bara efter tillstånd, om något annat inte följer av lagen. Undantag från tillståndskravet är uttömmande reglerat i 19–21 §§.

Det finns enligt utredningens bedömning inte skäl att frånga vad som gäller i dag, att det krävs författningsstöd och som huvudregel tillstånd för att få anordna lotterier.

Alla lotterier som anordnas med stöd av lotterilagen är, enligt vad som närmare anges i 48 § lotterilagen, ställda under tillsyn. Detta bör gälla även i fortsättningen.

### 9.2.3 En enhetlig lagstiftning<sup>2</sup>

**Förslag:** Spel och lotterier skall som huvudregel vara författningsreglerade. Regeringens möjlighet att ge särskilda tillstånd till lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lotterilagen inskränks såtillvida att även de lotterier som i dag anordnas av staten och hästsporten med stöd av regeringens tillstånd enligt 45 § lotterilagen i stället skall anordnas med positivt stöd i författning.

Lotterilagen avser att reglera samtliga verksamheter som definieras som lotterier i lagen. Undantag har gjorts för kasinon med internationella regler, vilka regleras i kasinolagen, och ytterligare några få verksamheter. Bestämmelserna i 9–36 §§ lotterilagen anger i detalj under vilka förutsättningar olika slags lotterier får anordnas. Till synes innebär detta en uttömmande reglering av förutsättningarna för att anordna spel och lotterier i Sverige. Emellertid

<sup>2</sup> Med hänsyn till den tid utredningen haft till sitt förfogande har något förslag till författningsreglering av den verksamhet som i dag regleras genom särskilda tillstånd enligt 45 § lotterilagen inte kunnat lämnas.

är det endast en begränsad del av den svenska spel- och lotterimarknaden som omfattas av dessa bestämmelser. Såväl ATG som Svenska Spel har i stället erhållit sina tillstånd av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Denna bestämmelse lyder:

Regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i denna lag. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelpoletter eller liknande.

Enligt bestämmelsens ordalydelse tillerkänns regeringen alltså en synnerligen omfattande rätt att ge tillstånd till lotterier av vilket slag som helst och utan att behöva iakta de begränsningar i fråga om t.ex. spelformer, anordnare och vinstregler som följer av lotterilagen. De enda formella inskränkningarna i regeringens befogenhet gäller de särskilt utpekade spelformerna kedjebrevspel, vilket är förbjudet, och spelautomater, vilka är särskilt reglerade i lotterilagen.

45 § lotterilagen har alltså karaktären av en undantagsbestämmelse, och denna karaktär förstärks av uttalanden i förarbetena till lotterilagen, där det anförs t.ex. att det kan "ibland finnas ett behov för regeringen att i speciella situationer lämna sådana tillstånd", dvs. att tillåta andra spelformer eller lotterier med högre vinstnivåer än vad lagen medger (prop. 1993/94:182 s. 80). Bestämmelser med motsvarande innebörd fanns dock även i 1939 års lotteriförordning och i 1982 års lotterilag. Av förarbetena till 1982 års lotterilag framgår att nämnda bestämmelse snarast var att betrakta som en huvudregel såvitt gällde spel och lotterier med penningvinster. Vid tillkomsten av 1982 års lotterilag var sådana spel och lotterier förbehållna staten (till vilken uppenbarligen ATG hänfördes). Det fanns tydligen inget behov av någon författningsreglering i den situationen, när regeringen skulle ge tillstånd till statens egna spel och lotterier (se prop. 1981/82:170 s. 36, 75 f. och 78).

Eftersom ATG:s och merparten av Svenska Spels tillstånd i dag är meddelade med stöd av 45 § lotterilagen är huvuddelen av den svenska spel- och lotterimarknaden – sett till omsättningen – reglerad utan att det kan läsas ut i författning vilka förutsättningar för verksamheten som gäller. Den uppfattningen att det saknas behov av en författningsreglering när det handlar om att staten ger tillstånd till statliga eller statskontrollerade spelbolag kan man i och för sig ha förståelse för. Regeringen har också i senare lagstiftnings-

ärenden inte funnit skäl att – i och för sig rörande begränsade frågor – lagreglera de statligt styrda bolagens verksamhet (se t.ex. prop. 2002/03:93 s. 17).

Utredningen har emellertid funnit flera skäl som talar mot att de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet regleras enbart genom regeringens särskilda tillstånd, och är följaktligen för att författningsreglera verksamheten.

I föregående avsnitt har utredningen pekat på betydelsen av att förutsättningarna att anordna spel och lotterier är synliga, dvs. framgår av författning, när det handlar om att bedöma om en reglering som inskränker den fria rörligheten för t.ex. tjänster är förenlig med EG-rätten. Denna omständighet talar till förmån för en författningsreglering.

Detta argument har givetvis inte endast europarättsliga aspekter utan i hög grad är det en legitimitetsfråga. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att den absolut största delen av den svenska spel- och lotterimarknaden inte är författningsreglerad.

Viktigare är emellertid att enhetliga regler rimligen måste gälla för identiska spel och lotterier, och lagstiftningen bör inte innebära att skilda förutsättningar för att anordna ett lotteri beror på vem som skall anordna detta. Vid tillkomsten av föregångaren till 45 § lotterilagen, nämligen 4 § i 1982 års lotterilag, gällde ett statligt monopol inom de områden som bestämmelsen avsågs att tillämpas på. Det nu anförda argumentet hade då mindre betydelse. I dag råder emellertid konkurrens i fråga om riksomfattande lotterier med penningvinster, vilka anordnas av såväl Svenska Spel som folkrörelsernas spelbolag. Enligt utredningens bedömning är det inte tillfredställande att de formella förutsättningarna för att anordna spel och lotterier är olika beroende på om det är folkrörelsernas eller statens spelbolag som anordnar dessa.

Även på de områden där Svenska Spel och ATG faktiskt har en ensamrätt, t.ex. vadhållning i samband med hästtävlingar och idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun finner utredningen dock att förutsättningarna på förhand måste vara synliga. En författningsreglering är enligt utredningen nödvändig även på dessa områden. Att författningsreglera den statliga spelverksamheten har för övrigt inte varit främmande för lagstiftaren (jfr 27 § lotterilagen om värdeautomater).

Sammanfattningsvis har utredningen funnit starka skäl som talar för att man författningsreglerar även de delar av den svenska spel- och lotterimarknaden som i dag endast regleras genom särskilda

tillstånd från regeringen. De motskäl som finns är inte av den tyngden att en bestämmelse motsvarande nuvarande 45 § lotterilagen bör behållas. Det framstår förvisso som ofrånkomligt att den tillståndsgivande myndigheten har ett behov av ett visst utrymme för egna bedömningar. Detta bör dock lösas genom utformningen av bemyndigandet till dessa myndigheter. För det fall en möjlighet för regeringen eller annan myndighet att ändå, i speciella situationer, kunna ge tillstånd till spel och lotterier i annan ordning än vad som framgår av lotterilagen ändå anses vara erforderlig, bör denna möjlighet utformas så att det verkligen utgör ett undantag, och lotterilagens bestämmelser bör därvid vara subsidiärt tillämpliga.

### **9.3 Anordnare och ändamål**

#### **9.3.1 Gällande rätt**

##### **9.3.1.1 Föreningslivet**

Det är i princip endast föreningslivets lotterier, samt verksamheter där något krav på anordnare inte ställts upp, som är uttryckligt reglerade i lotterilagen. Lotterilagens reglering av vem som får anordna lotterier och för vilka ändamål detta får ske är också i princip inriktad mot föreningslivets lotterier. Den grundläggande regeln återfinnes i 15 § lotterilagen, vilken i och för sig endast gäller egentliga lotterier men till vilken det hänvisas även i fråga om EMV-lotterier och bingospel. 15 § lotterilagen lyder:

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får lämnas till en svensk juridisk person som är en ideell förening och som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,
2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,
3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och
4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Tillstånd får lämnas också till en annan juridisk person än en ideell förening eller en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, om det finns särskilda skäl för det.



Enligt bestämmelsen ställs således krav på såväl associationsform (ideell förening) som ändamål (allmännyttigt ändamål inom landet). Vem som helst får således inte anordna lotterier, även om medlen från lotteriet skall användas för ett allmännyttigt ändamål. Inte heller kan en ideell förening få lotteritillstånd om den inte fyller ett allmännyttigt ändamål inom landet eller om lotteriet anordnas för annat ändamål än föreningens egen verksamhet. Bestämmelsen är alltså i princip utformad enbart med utgångspunkt i att ideella föreningar som har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, och inga andra, skall få anordna lotterier. Utländska ideella föreningar kan enligt ordalydelsen i första stycket inte få tillstånd att anordna lotterier här i landet.

Några uttryckliga krav på den ideella föreningen i fråga om lämplighet har inte ställts upp i lagtexten. Enligt 10 § lotterilagen gäller dock generellt att tillstånd att anordna 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.

Vad som skall anses vara ett allmännyttigt ändamål är inte definierat i lagtexten. Det har i lagstiftningsarbetet uttalats att i begreppet allmännyttigt ändamål kan inrymmas ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja (se prop. 1981/82:170 s. 44 och 1993/94:182 s. 59). Värderingarna i fråga om vad som är värt att stödja kan alltså ändras från tid till annan. Utanför begreppet allmännyttigt ändamål faller dock ett syfte att främja medlemmarnas egna ekonomiska intressen. Genom kravet i första stycket andra punkten utesluts även den situationen att föreningens verksamhet endast till en mindre del tillgodoser allmännyttiga ändamål.

I bestämmelsens andra stycke anges två undantag från huvudregeln. Tillämpning av dessa undantag förutsätter särskilda skäl. För det första kan annan juridisk person än en ideell förening i vissa fall få tillstånd att anordna lotterier, såsom aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Även om det inte framgår av lagtexten synes detta undantag förutsätta att den juridiska personen har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål. I förarbetena (prop. 1993/94:182 s. 60) nämns t.ex. Konstfrämjandet. För det andra kan en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet i vissa fall erhålla lotteritillstånd. T.ex. har Röda Korset och Rädde

Barnen fått tillstånd att anordna lotterier med stöd av detta undantag.

Inte heller när, med stöd av undantagsbestämmelserna i 15 § andra stycket lotterilagen, en annan juridisk person än en ideell förening beviljas tillstånd att anordna lotterier ställs några särskilda krav på anordnaren upp, förutom vad som kan anses följa av 10 §.

### 9.3.1.2 Serviceföretag

Det synes vara förutsatt att anordnarens verksamhet skall syfta till att främja ett allmännyttigt ändamål och alltså inte vara kommersiell. Lagstiftningen innebär däremot inte något hinder mot att den ideella förening som innehar lotteritillståndet anlitar t.ex. ett aktiebolag att såsom serviceföretag i praktiken ombesörja lotteriet.

Den snabba tekniska utvecklingen på spel- och lotteriområdet ställer ökade krav bland annat i fråga om anordnarens ekonomiska förmåga att anordna lotterier. Lotterilagen är utformad och anpassad till att ideella föreningar själva skall kunna anordna vissa lotterier i syfte att finansiera sin allmännyttiga verksamhet. Verkligheten i dag torde dock kräva att de ideella föreningarna i många fall behöver anlita professionella serviceföretag för att överhuvudtaget kunna erbjuda attraktiva lotterier, i varje fall lotterier av större omfattning. För rikslotterierna, dvs. lotterier som anordnas i mer än ett län, förefaller det inte finnas några egentliga möjligheter för de ideella föreningarna att själva ombesörja hanteringen utan hjälp av serviceföretag eller i varje fall av anställd personal. Möjligheterna att på ideell basis anordna lotterier synes alltså vara små.

Den ersättning serviceföretaget betingar sig av den ideella föreningen är att anse som ersättning för utförda tjänster och inte som andel av vinsten eller överskottet i lotteriet. Detta innebär emellertid att en del av överskottet från lotterierna kommer kommersiella intressen tillgodo framför de allmännyttiga intressena. I och för sig torde serviceföretagens medverkan kunna leda till att lotteriverksamheten bedrivs mera effektivt och professionellt än om föreningen i egen regi ombesörjer verksamheten. Detta bör också kunna medföra ett bättre utfall för föreningen, även med beaktande av ersättningen till serviceföretaget.

Det förekommer även att ideella föreningar organiserat sin verksamhet så, att lotteriverksamheten ombesörjs av ett av den ideella föreningen helt eller delvis ägt aktiebolag. Både Folkspel och

A-Lotterierna/IOGT-NTO Lotterier bedriver lotteriverksamhet genom operatörer i form av aktiebolag som föreningarna helt eller delvis äger.

Serviceföretagen har förekommit på den svenska spel- och lotterimarknaden sedan länge och flera av dem är etablerade aktörer på den marknaden. Utgångspunkten i lagstiftningen är emellertid att dessa inte skall fungera som anordnare, i den betydelsen att tillståndet ges till serviceföretaget. Det kan varken direkt i lagen eller ur förarbetena till lotterilagstiftningen utläsas att undantagsbestämmelserna i 15 § andra stycket lotterilagen är avsedda att tillämpas så, att serviceföretag undantagsvis bör ges egna lotteritillstånd.

Det finns dock exempel i rättspraxis på att serviceföretag, med stöd av undantagsbestämmelserna i andra stycket, ändå erhållit lotteritillstånd i eget namn men till förmån för ett allmännyttigt intresse. T.ex. är det tämligen vanligt att det serviceföretag som ombesörjer bingospel i en bingohall också beviljats tillståndet enligt lotterilagen att anordna sådant spel. I dessa fall har det angivits att tillståndet gäller att till förmån för de i den aktuella bingoalliansen ingående föreningarna bedriva bingospel. Serviceföretagets andel av överskottet, beräknat i procent av nettobehållningen, har angivits i tillståndet.

På motsvarande sätt har serviceföretag erhållit tillstånd att till förmån för en ideell förening anordna egentliga lotterier. Här kan nämnas Kammarrättens i Stockholm lagakraftvunna beslut den 6 juli 2005, mål 4532-03, där kammarrätten fann att det förelåg särskilda skäl att bevilja ett serviceföretag tillstånd att *tillsammans* med Svenska Fotbollförbundet anordna ett rikslotteri.

Orsaken till att välja en konstruktion där serviceföretaget i stället för den ideella föreningen innehar lotteritillståndet torde vara skattemässig. Med omsättning av tjänst menas enligt 2 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200) att en tjänst mot ersättning tillhandahålls någon. Enligt 3 kap. 23 § femte punkten är från mervärdesskatteplikt undantaget omsättning av lotterier, inräknat vadhållning och andra former av spel. Detta undantag anses omfatta anordnaren och dennes kommissionär, medan annan provision är skattepliktig (jfr Westberg, *Mervärdesskatt – en kommentar*, 1997 s.174). Provisioner till spelombud eller ersättning till serviceföretag torde därmed vara skattepliktiga. Det avgörande för huruvida mervärdesskatteplikt föreligger eller ej synes därför vara om det ifrågavarande skattesubjektet är anordnare

i lotterilagens betydelse eller ej. Frågan om mervärdesskatteplikt enligt denna bestämmelse är däremot inte beroende av anordnarens associationsform eller ändamålet med verksamheten. Således torde aktiebolag och andra subjekt som anordnar lotteriverksamhet i form av restaurangkasinon vara undantagna mervärdesskatteplikt för själva omsättningen av de speltjänsterna.

I ett enskilt fall där ett bolag (A) tillsammans med tre organisationer bedrev lotteriverksamhet i ett enkelt bolag och där A enligt bolagsavtalet ansvarade för bl.a. service och drift av lotteriet och inte uppbar ersättning men däremot del av det enkla bolagets vinst meddelade Skatterättsnämnden den 16 maj 2005 följande förhandsbesked.

#### FÖRHANDBESKED

Bolaget skall inte anses tillhandahålla några tjänster till de aktuella organisationerna i den enligt avtalet gemensamt bedrivna lotteriverksamheten. Omsättningen i den verksamheten är undantagen från skatteplikt enligt 3 kap. 23 § 5 mervärdesskattelagen (1994:200), ML.

#### MOTIVERING

Av 2 kap. 1 § tredje stycket i ML framgår att med omsättning av tjänst förstås att en tjänst mot ersättning tillhandahålls någon. Enligt 3 kap. 23 § 5 samma lag är omsättning av lotterier, inräknat vadhållning och andra former av spel, undantaget från skatteplikt.

Nämnden gör följande bedömning.

Nämnden delar parternas uppfattning att det ingivna avtalet innebär att ett enkelt bolag föreligger. Vad bolaget uppbar av resultatet i verksamheten utgör andel i vinst och inte ersättning för tillhandahållna tjänster. Det enkla bolagets verksamhet är sådan lotteriverksamhet som avses i 3 kap. 23 § 5 ML och omsättningarna i verksamheten är därför undantagna från skatteplikt.

Ovan redovisade synsätt är enligt nämndens mening i överensstämmelse med det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG).

Detta förhandsbesked, som inte överklagats, avser uttryckligen endast den situationen att serviceföretaget och den organisation som har lotteritillståndet samverkar i ett enkelt bolag. Utgången torde dock vara densamma om serviceföretaget själv har tillstånd att anordna lotteriet, och vederlaget för att anordna lotterier alltså inte utgör ersättning från den som har lotteritillståndet. Om å andra sidan serviceföretaget endast fungerar som operatör, och alltså inte själv är anordnare i lagens mening, torde ersättningen till serviceföretaget för de utförda tjänsterna inte vara undantagen mervärdesskatt.

Även i Kammarrättens i Stockholm ovannämnda beslut i mål 4532-03 förefaller det ha varit rent ekonomiska hänsyn som låg bakom önskemålet att serviceföretaget, i stället för Svenska Fotbollförbundet, borde ha lotteritillståndet. I det målet hade emellertid serviceföretaget (K) vid tidigare tillfällen erhållit tillstånd i eget namn att anordna lotterier till förmån för Svenska Fotbollförbundet. Kammarrätten anförde i beslutsskäl:

I målet är ostridigt att K- - - har skött sina tidigare åtaganden i form av lotteritillstånd till förmån för SvFF klanderfritt. Kammarrätten finner det vidare utrett att det huvudsakliga syftet med rikslotteriet är att främja ett allmännyttigt ändamål, dvs. SvFF:s och dess medlemsföreningars verksamheter. Frågan är om det fanns särskilda skäl att bevilja K- - - tillstånd att tillsammans med SvFF anordna rikslotteri. K- - - har obesträtt anfört att det är bolaget som tar hela den ekonomiska risken för genomförandet av lotteriet samt att SvFF och dess medlemsföreningar erhåller en väsentlig del av lotteriintäkterna. Vidare har K- - - anfört att dess administration av lotteriet ger en mycket högre avkastning för förbundet och medlemsföreningarna än om SvFF självt skulle anordna lotteriet samt att SvFF och dess medlemsföreningar anser sig förhindrade att själva organisera lotteriet eftersom de inte anser sig kunna arrangera lotterier där de själva tar den ekonomiska risken. Med hänsyn till det sagda finner kammarrätten att det förelåg särskilda skäl att bevilja K- - - tillstånd att tillsammans med SvFF anordna rikslotteri, - - -

Eftersom tiden för det ansökta tillståndet löpt ut fann domstolen dock att målet skulle skrivas av från vidare handläggning. En av kammarrättens ledamöter var skiljaktig och fann sammanfattningsvis att rekvisitet särskilda skäl, enligt vad som framgår av förarbetena till 15 § lotterilagen och dess motsvarigheter i äldre rätt, inte syftar till att möjliggöra lotteriinkomster för någon som av ekonomiska skäl inte anser sig kunna anordna lotterier själv, varför särskilda skäl inte förelåg i målet. Den omständigheten att det ofta kan vara nödvändigt att kommersiella serviceföretag svarar för själva driften av ett lotteri förändrade enligt den skiljaktiga ledamoten inte bedömningen.

Även om serviceföretagens verksamhet på spel- och lotterimarknaden inte är författningsreglerad finns det emellertid vissa möjligheter för den myndighet som ger tillstånd till ett lotteri att ställa upp villkor som berör serviceföretagen (jfr avsnitt 9.3.2.3).

I Lotteriinspektionens allmänna råd för lotterier som anordnas med stöd av 16 § lotterilagen m.m. (dnr 531/2005) anges som förslag till villkor för tillståndslotterier bl.a. att eventuella service-

företags del av lotterimedlen skall uppgå till sammanlagt högst åtta procent av intäkterna från faktiskt försålda lotter, samt att skriftligt avtal skall finnas och skall granskas av tillståndsmyndigheten.

### 9.3.1.3 Staten och hästsporten

Enligt 27 § lotterilagen får tillstånd till spel på värdeautomater – förutom avseende spel på fartyg i internationell trafik – ges till ett spelföretag som ägs av staten. Tillstånd till sådant spel har givits Svenska Spel. Tillstånd till kasinospel enligt kasinolagen får ges endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. I övrigt är det inte författningsreglerat vem som kan ges tillstånd till den spel- och lotteriverksamhet som staten eller hästsporten anordnar. Regeringens tillstånd enligt 45 § lotterilagen har meddelats ATG och Svenska Spel.

### 9.3.1.4 Restaurangkasinon m.m.

Tillstånd till roulettspel, tärningsspel och kortspel får enligt 32 och 34 §§ lotterilagen ges om spelet anordnas i samband med en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning, hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med verksamheten (s.k. restaurangkasinon), eller trafik på fartyg i internationell trafik.

För spel av detta slag föreskriver inte lotterilagen vilket slags subjekt som kan få tillstånd och anger inte heller för vilket ändamål verksamheten får anordnas. Det finns därmed ett utrymme för kommersiella verksamheter, och i regel anordnas spel i form av s.k. restaurangkasinon av privata rättssubjekt med kommersiella intressen. Det är inte heller uteslutet att fysiska personer kan erhålla tillstånd att anordna restaurangkasinon. Med hänsyn till att restaurangkasinon normalt drivs kommersiellt ställs det i lotterilagen upp som krav att den som söker tillstånd bedöms vara lämplig att driva verksamheten (32 § fjärde punkten lotterilagen, jfr 34 § fjärde punkten). I 33 § lotterilagen har närmare angivits vad tillståndsmyndigheten skall beakta vid prövningen enligt 32 § fjärde punkten, nämligen sökandens erfarenheter på området, ekono-

miska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse. Denna prövning skall även omfatta verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som på närmare angivet sätt har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen samt bolagsmän i handelsbolag. Syftet med lämplighetsprövningen är att utröna om sökanden kan förväntas följa de bestämmelser som gäller för verksamheten. Det uttalas i förarbetena till 33 § lotterilagen att sökanden bör ha viss erfarenhet av liknande verksamhet och att någon form av utbildning, praktisk eller teoretisk, också bör krävas. Vad gäller sökandens vandel i ekonomiska frågor uttalas att det särskilt bör granskas om sökanden varit försatt i konkurs eller har haft näringsförbud samt om sökanden har skatteskulder. Tillståndsmyndigheten bör även, om det finns anledning till det, kunna kräva en kalkyl över den spelverksamhet som planeras (prop. 1993/94:182 s. 36).

#### 9.3.1.5 Andra verksamheter enligt lotterilagen

Enligt 20 § lotterilagen får egentliga lotterier av begränsad storlek anordnas utan tillstånd i samband med offentliga nöjeställningar, offentliga tillställningar till förmån för ett allmännyttigt ändamål eller en allmän sammankomst för framförande av ett konstnärligt verk till förmån för ett allmännyttigt ändamål. Vidare får lotterier enligt 21 och 21 c §§ lotterilagen anordnas i samband med utgivning av periodisk skrift eller i samband med radio- eller TV-sändning, dock under förutsättning bl.a. att insats inte betalas eller att skriften innehas. Några särskilda krav på vem som får anordna sådana lotterier har inte angetts i lagtexten.

### 9.3.2 Överväganden

#### 9.3.2.1 Staten och hästsporten

**Förslag:** Rätten för staten och hästsporten att anordna spel och lotterier bör författningsregleras så att tillstånd kan ges till

1. ett spelföretag som, direkt eller indirekt, ägs av staten, eller

2. ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet om verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten.

Utredningens förslag utgår från att även den spel- och lotteriverksamhet som staten och hästsporten bedriver skall vara författningsreglerad<sup>3</sup>. Det kan förutsättas att den spel- och lotteriverksamhet som staten anordnar även i fortsättningen kommer att bedrivas i bolagsform, av Svenska Spel eller av annat statligt bolag. Det bör därför föreskrivas, i fråga om statens spel- och lotteriverksamhet, att tillstånd kan ges till ett spelföretag som ägs av staten. Det förefaller dock inte vara nödvändigt att detta företag är direkt ägt av staten utan det torde vara tillräckligt att det statliga ägandet är indirekt, vilket är fallet med Casino Cosmopol som ägs av Svenska Spel. Skäl saknas att i författning reglera i vilken associationsform verksamheten skall bedrivas.

När det gäller den verksamhet som bedrivs till förmån för hästsporten finns flera alternativ. Eftersom ATG är det enda företag som har rätt att bedriva vadhållning i samband med hästtävlingar skulle en möjlig lösning vara att direkt i lag peka ut detta företag. Utredningen finner emellertid att det av flera skäl är mindre lämpligt att i detta avseende ange vilket enskilt rättssubjekt som får anordna spel av visst slag. En sådan lösning skulle låsa anordnaren vid den enda lösningen att verksamheten måste bedrivas i just den angivna juridiska personen. Skulle hästsporten välja att organisera sin spelverksamhet på annat sätt, exempelvis i annan associationsform, skulle detta kräva lagändring.

Ett annat alternativ vore att knyta rätten att anordna spel och lotterier till ägandet av den juridiska personen. ATG ägs i dag av Svenska Travsportens Centralförbund (STC) och Svensk Galopp (SG). Av samma skäl som anförts i föregående stycke är det olämpligt att i lag knyta rätten att anordna spel av visst slag till särskilt utpekade organisationer utan, om detta alternativ väljs, torde rätten anknytas till hästsporten som sådan. Därutöver torde krävas att rätten att anordna spel och lotterier i samband med hästtävlingar fick utövas endast av hästsporten på förbunds nivå.

<sup>3</sup> Med hänsyn till den tid utredningen haft till sitt förfogande har någon författningsreglering av denna verksamhet inte kunnat föreslås. Övervägandena i detta avsnitt redovisar därför hur statens och hästsportens rätt att anordna spel och lotterier bör komma till uttryck i författningstexten för det fall en sådan författningsreglering genomförs.



Avsikten är ju inte att det lokala föreningslivet skulle få rätt att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar.

Även om ATG inte till någon del är statligt ägt är det staten som tillsätter majoriteten av styrelseledamöterna, däribland ordföranden. Syftet med bolagets bildande, vilket skedde på statligt initiativ, var att ge hästsporten förutsättningar för utveckling genom möjligheten att arrangera spel. Föredragande departementschefen uttalade: ”Med hänsyn till bolagets befogenheter vad gäller totalisatorverksamheten finner jag det vara riktigt att staten får ett avgörande inflytande i bolagets styrelse” (prop. 1973:113 s. 12). Statens rättsligt bestämmande inflytande i ATG torde alltså utgöra en väsentlig förutsättning för att det bolaget skall få anordna vadhållning i samband med hästtävlingar. Det bör därmed finnas förutsättningar att låta rätten att anordna spel av detta slag vara beroende av det statliga inflytandet i bolaget och inte av ägandet. Således borde hästsportens möjligheter att anordna spel och lotterier i lagstiftningen kunna knytas till ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet. Uttrycket rättsligt bestämmande inflytande bör kunna ha samma innebörd som enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), nämligen att i detta fall staten

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller
3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Dessutom bör ett inflytande som utövas av en juridisk person över vilken staten bestämmer på det sätt som anges i punkterna 1–3 ovan anses utövat av staten.

Denna ordning innebär i och för sig att någon anknytning till hästsporten inte framkommer i lagtexten, vilket kan vara olyckligt, och utgör inte något formellt hinder mot att tillstånd till spel och lotterier i samband med hästtävlingar ges till andra subjekt än ATG. Även Svenska Spel skulle t.ex. uppfylla de nämnda kriterierna. Emellertid måste förutsättas att staten verkar för att

endast ATG ansöker om tillstånd för dylik verksamhet. För att klargöra syftet med regleringen bör dock föreskrivas att verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten.

### 9.3.2.2 Föreningslivet

**Förslag:** Förutsättningen att anordnaren skall vara en svensk juridisk person tas bort. I övrigt skall som huvudregel samma förutsättningar som tidigare gälla.

Om det finns särskilda skäl får tillstånd därutöver lämnas till

1. en annan juridisk person än en ideell förening, som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, eller
2. en juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet.

De formella förutsättningarna för ideella föreningar att i egen regi anordna spel och lotterier bör huvudsakligen inte förändras. Det bör alltså allttjämt gälla att tillstånd att anordna s.k. egentliga lotterier och bingospel kan ges till en ideell förening och som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,
2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,
3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och
4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Vad som däremot kan ifrågasättas är om det i lagtexten allttjämt bör ställas upp som krav att anordnaren skall vara en svensk juridisk person. Det väsentliga är enligt utredningens bedömning att syftet med lotteriverksamheten tillgodoses. Enligt bestämmelsen skall verksamhetens huvudsakliga syfte vara att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet. Dessutom följer av 11 § lotterilagen att det område där lotteriverksamheten får bedrivas skall, om inte särskilda skäl finns till annat, utgöras av det område där sammanslutningen som söker tillstånd huvudsakligen är verksam. Därutöver torde det

inte vara nödvändigt med ett nationalitetskrav på anordnaren för att syftet skall tillgodoses. Utredningen bedömer att det inte finns någon risk att tillstånd ges för verksamheter som tillgodoser andra syften än det angivna, om man tar bort nationalitetskravet. Inte heller kan ändringen antas medföra att lotterier som rent faktiskt anordnas utom landet kommer att kunna ges svenskt tillstånd. Om en lotteriverksamhet inte står under svenska myndigheters kontroll kan det nämligen inte bedömas huruvida verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt (jfr 10 § lotterilagen). Utredningen finner därför att förutsättningen att sökanden skall vara en svensk juridisk person kan tas bort.

De undantag som följer av 15 § andra stycket lotterilagen innebär att även andra juridiska personer än ideella föreningar eller juridiska personer som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet kan få tillstånd att anordna egentliga lotterier eller bingospel, dock endast om det finns särskilda skäl för detta. Avsikten med dessa undantagsbestämmelser har uppenbarligen varit att möjliggöra för organisationer som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål, men som av någon anledning valt en annan organisationsform än den ideella föreningen, att kunna få tillstånd att anordna lotterier i undantagsfall. Detsamma gäller den situationen när en organisation har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, men som ändå enligt en allmän uppfattning är värt att stödja. Avsikten synes däremot inte ha varit att öppna möjligheter för t.ex. aktiebolag som inte bedriver någon allmännyttig verksamhet att i eget namn erhålla lotteritillstånd. För det fall det anses vara önskvärt att t.ex. serviceföretagen bör kunna få tillstånd att anordna lotterier bör detta enligt utredningens mening regleras särskilt.

Det torde fortfarande finnas ett behov av att undantagsvis kunna ge tillstånd åt andra organisationer än ideella föreningar, som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål, att anordna lotterier. Likaså bör det undantagsvis vara möjligt att ge sådant tillstånd om det är till förmån för ett allmännyttigt ändamål utom landet. Den ifrågavarande undantagsbestämmelsen bör formuleras så, att det egentliga syftet framgår tydligare än i dag.

### 9.3.2.3 Serviceföretag

**Bedömning:** Det bör inte införas någon möjlighet för s.k. serviceföretag att erhålla tillstånd att anordna sådana lotterier som annars är förbehållna föreningslivet.

Med utgångspunkt i att det jämte staten och hästsporten endast bör vara föreningslivet som skall ha rätt att anordna spel och lotterier i Sverige borde det av principiella skäl vara uteslutet att ge lotteritillstånd till kommersiella företag. Det har emellertid framkommit skäl som skulle tala för att ett serviceföretag ändå borde kunna ges tillstånd att anordna lotterier. Någon självständig rätt till detta skulle det inte vara frågan om, utan det måste då krävas att det ifrågavarande lotteriet anordnas till förmån för ett allmännyttigt intresse.

Redan i dag förekommer det att serviceföretag givits tillstånd att i eget namn anordna lotterier till förmån för ett allmännyttigt intresse med stöd av undantagsbestämmelsen i 15 § andra stycket lotterilagen. Med den utformning av undantagsbestämmelsen som utredningen föreslagit (avsnitt 9.3.2.2) kommer en sådan ordning inte att vara möjlig i framtiden. För det fall serviceföretagen skall kunna anordna spel och lotterier i eget namn, om än till förmån för ett allmännyttigt intresse, krävs det en uttrycklig författningsreglering.

Såvitt känt har det inte varit förenat med några uppenbara problem att låta serviceföretaget inneha tillståndet, i stället för den eller de ideella föreningar som lotteriverksamheten bedrivs till förmån för. Detta talar i och för sig för att lagfästa en sådan möjlighet. Emellertid innebär detta ett avsteg från principen att kommersiella intressen inte accepteras på den svenska spel- och lotterimarknaden. Även om verksamheten endast skulle bedrivas till förmån för vissa allmännyttiga ändamål finns det risk för att en lagstadgad möjlighet för serviceföretagen att anordna spel och lotterier i eget namn skulle innebära en väsentligt ökad kommersialisering av verksamheten och leda till ökat spelande vilket inte principiellt är önskvärt. En sådan möjlighet inom folkrörelsesektorn måste därför kräva starka skäl, när privata vinstintressen är utestängda från spel- och lotterimarknaden i övrigt. Denna sektor kan inte jämföras med restaurangkasinona, där spelverksamheten mera utgör ett nöje av förströelsekaraktär som komplement till restaurangverksamheten.

Det är väsentligen ekonomiska hänsyn som talar för att serviceföretagen skall kunna få lotteritillstånd i eget namn. Framför allt är det skatterättsliga skäl som gör sig gällande. Det är tydligt att en ordning, med serviceföretagen som tillståndshavare, skulle medföra ekonomiska fördelar för de ideella föreningarna. Denna fråga bör emellertid enligt utredningens uppfattning, om det lämpligen kan ske, lösas i skattelagstiftningen och inte i lotterilagstiftningen. Några ytterligare omständigheter som visar att verksamheten bedrivs mer ändamålsenligt om serviceföretaget innehar tillståndet har inte framkommit. Utredningen finner därför inte tillräckliga skäl föreliggande för ändringar i detta avseende.

Vid denna bedömning skulle det kunna övervägas att ändå i författning – exempelvis inom ramen för en utvidgad delegering av föreskriftsrätten till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (jfr avsnitt 13.2) – reglera den verksamhet som serviceföretagen bedriver på uppdrag av tillståndshavaren, den ideella föreningen. Utredningen har emellertid inte tillräckligt underlag att föreslå en sådan reglering. Det bör dock påpekas att det redan i dag finns utrymme att i tillståndet föreskriva villkor i dessa avseenden, vilka dock inte kan rikta sig direkt till serviceföretaget utan till den som innehar tillståndet. Sådana villkor kan t.ex. innehålla att serviceföretagets del av lotterimedlen får uppgå till högst en viss andel av intäkterna från faktiskt försålda lotter, samt att skriftligt avtal skall finnas och skall granskas av tillståndsmyndigheten. Genom sådana villkor kan det beaktas att lotteriet verkligen kan antas ge sökanden skälig avkastning.

Den föreslagna ordningen medför alltså att det inte längre kan ges tillstånd till serviceföretag, ens med stöd av undantagsbestämmelsen i nuvarande 15 § andra stycket lotterilagen. Eftersom de tillstånd som redan meddelats serviceföretag att anordna spel och lotterier är tidsbegränsade torde inte krävas någon övergångsreglering.

#### 9.3.2.4 Restaurangkasinon

**Förslag:** Kraven på den som ansöker om tillstånd att anordna roulette-, kort- eller tärningsspel skärps genom att

1. den krets som omfattas av lämplighetsprövningen när sökanden är en juridisk person utvidgas till att avse samtliga som har ett bestämmande inflytande över verksamheten, och

2. sökanden måste visa att han eller hon, med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten.

Det finns inte i dag anledning att överväga förändringar i fråga om vilka subjekt som bör kunna få möjlighet att anordna roulett-, kort- eller tärningsspel, s.k. restaurangkasinon. Denna möjlighet bör således även i fortsättningen vara öppen för var och en som uppfyller de lämplighetskriterier som följer av lagstiftningen.

Det har till utredningen framställts önskemål om att de krav som kan ställas på anordnaren vid lämplighetsprövningen enligt 32 § fjärde punkten lotterilagen bör skärpas i syfte att motverka oseriös näringsverksamhet på området. Utredningen har upplysts om att det förekommer misstankar om anordnare som underlåter att betala skatter och sociala avgifter för sin personal, vilket snedvrider konkurrensen på marknaden. Att det verkligen förhåller sig så är emellertid inte bekräftat, och förhållandet är inte unikt för denna marknad. Lagstiftningen bör dock motverka att oseriösa anordnare förekommer på marknaden.

I 33 § andra stycket lotterilagen anges den personkrets som lämplighetsprövningen skall avse, när en juridisk person är sökande. Avsikten har varit att den som har det bestämmande inflytandet över verksamheten skall omfattas av lämplighetsprövningen, likaså styrelseledamöter eller styrelsesuppleanter som har ett ekonomiskt intresse i den juridiska personen. Aktieägare och annan med rösträtt i den juridiska personen omfattas emellertid inte av prövningen om inte denne samtidigt genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller är styrelseledamot eller styrelsesuppleant. Om sålunda en person äger samtliga aktier i ett aktiebolag men inte ingår i styrelsen eller är verkställande direktör omfattas inte aktieägaren av tillståndsmyndighetens lämplighetsprövning. Enligt utredningens bedömning bör även den som på annat sätt än genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten omfattas av prövningen.

I regeringens regleringsbrev 2003 gavs Lotteriinspektionen ett uppdrag att utreda och lämna förslag till utformning av särskilda krav på erfarenhet och kunskap för anordnare av restaurangkasinoverksamhet. Bedömningen av sökandens kunskaper enligt 32 § fjärde punkten och 33 § lotterilagen grundas i dag på intyg som utfärdats av andra anordnare som tidigare bedömts lämpliga.

Särskilda krav på utbildning eller erfarenhetens omfång saknas. I sin redovisning av uppdraget uttalade Lotteriinspektionen sammanfattningsvis bland annat (dnr 421/2003):

Samråd med intressenter inom restaurang- och restaurangkasino-branschen visar att det finns behov av särskilda objektivt fastställda kunskapskrav för anordnare av restaurangkasino, att kunskap lämpligen bör prövas genom examination vid Lotteriinspektionen och att tydliga anvisningar om vilken utbildning som bör föregå examinationen är önskvärt.

Inom andra reglerade branscher finns särskilt uttalade krav på utbildning eller erfarenhet för den som önskar ägna sig åt verksamheten. En jämförelse visar att utbildning sker av andra än tillståndsmyndigheten och att om examination förekommer, denna utförs av tillstånds- eller tillsynsmyndighet. Större restaurangkasino-företag har idag erfarenhet av att utbilda och det finns särskilda utbildningsföretag verksamma inom andra liknande kunskapsområden. Utbildning kan därför ske genom det privata näringslivet och examination bör ske hos Lotteriinspektionen.

Kravet på kunskap bör omfatta lotterilagstiftningens syfte och innehåll, Lotteriinspektionens villkor och spelregler, andra lagar och bestämmelser av betydelse samt frågor om spelberoende. Det krävs olika kunskap beroende på hur nära den prövade befinner sig den löpande verksamheten. Den krets av personer som skall besitta kunskaper och ha erfarenhet kan behöva differentieras. Detta kräver ändring av lotterilagen. Om istället kraven differentieras, beroende på vem i den prövade kretsen som avses, bör ändring i lotteriförordningen vara tillräcklig. De behövliga kunskapskraven är detaljerade och kan kontinuerligt behöva ändras. Kraven bör lämpligen fastställas av Lotteriinspektionen, varför inspektionen bör ges föreskriftsrätt på området. Införande av såväl särskilda krav på kunskap och erfarenhet som examination medför således behov av författningsändringar.

Enligt Lotteriinspektionen är inte dagens krav på kunskap och erfarenhet tillräckligt tydliga för att inspektionen skall kunna beakta dessa omständigheter i syfte att tillräckligt tillgodose lotterilagens syften. Lotteriinspektionen har i redovisningen av uppdraget enligt regleringsbrevet bland annat gjort jämförelser med andra områden där särskilda kunskapskrav ställts upp, nämligen vid serveringstillstånd enligt alkohollagen (1994:1738), registrering enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400) och trafikstillstånd enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Enligt Lotteriinspektionens redovisning skulle det bästa sättet för att upprätthålla en lägsta standard som alla anordnare måste uppnå för att bedriva verksamheten vara ett krav på utbildning och

examination av anordnarna. Utbildningskraven borde omfatta i första hand lagstiftningens syfte och innehåll på restaurangkasinoområdet, Lotteriinspektionens villkor och spelregler för restaurangkasinospel, andra lagar och bestämmelser av betydelse för den som vill anordna restaurangkasinon samt spelberoende-problem. Samtliga i den personkrets som i dag skall bedömas vid provningen enligt 33 § andra stycket lotterilagen borde omfattas av utbildnings- och examinationskraven. En differentiering av dessa krav borde dock kunna göras beroende på om personen i fråga ingår i företagets ledning eller i spelverksamhetens ledning. Utbildningen skulle kunna ombesörjas i offentlig regi eller genom särskilda utbildningsföretag, alternativt av någon av de ledande anordnarna av restaurangkasinospel, medan examinationen borde utföras av Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionens redovisning har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslagen eller lämnade dessa utan erinran. Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning avstyrkte förslaget att tillskapa en läroplansstyrd utbildningsform inom restaurangkasinoområdet utifrån de principiella överväganden som Lotteriinspektionen gör i förslaget. Myndigheten ansåg att en tydligare statlig reglering bör fokusera på kunskapskrav som provas och bedöms på lämpligt sätt, inte på hur dessa kunskaper faktiskt inhämtas.

Utredningen finner att Lotteriinspektionens förslag framstår som välbetänkt. Även anordnare av restaurangkasinospel har framfört önskemål till utredningen om någon form av certifiering av anordnarna. I sammanhanget måste dock beaktas att det inte finns någon utbildning tillgänglig för envar i dag. Utredningen har inte inom uppdragets tidsramar haft möjlighet att närmare utreda förutsättningarna för en sådan utbildning och kan således inte lämna något förslag om examination. Frågan bör dock övervägas vidare. Det finns ändå anledning att skärpa kraven för anordnarna. Det skulle t.ex. kunna krävas att den som ansöker om tillstånd måste visa att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Detta skulle, i likhet med vad som gäller för serveringstillstånd enligt alkohollagen, innebära att sökanden i princip måste förete erforderlig dokumentation som visar att lämplighetskravet är uppfyllt. Det vore också möjligt för Lotteriinspektionen att kräva att sökanden förete dokumentation som visar att denne tillgodogjort sig de kunskaper som anses vara



nödvändiga, t.ex. genom bevis på att sökanden genomgått utbildning på området med godkänt resultat. Lotteriinspektionen skulle även redan vid misstankar om ekonomiska oegentligheter eller brottslig verksamhet kunna vägra tillstånd, och det måste då ankomma på sökanden att förete den utredning som behövs för att undanröja misstanken. Utredningen har funnit att bestämmelsen lämpligen bör utformas med 7 kap. 7 § första stycket första meningen alkohollagen (1994:1738) som förebild.

#### 9.4 Folkrörelsernas marknadstillträde

<b>Bedömning:</b> Inga ändringar föreslås i fråga om folkrörelsernas tillträde till spel- och lotterimarknaden.
---

I avsnitt 3.2–3.3 har beskrivits spelformer och anordnare av spel och lotterier på den svenska marknaden. Ursprungligen förefaller avsikten med regleringen ha varit att staten, hästsporten och föreningslivet skulle svara för vardera en tredjedel av marknaden. I dag är förhållandet ett annat. Staten genom Svenska Spel har en marknadsandel, beräknad utifrån bruttoomsättningen, om 56 procent medan hästsportens marknadsandel uppgår till 29 procent och folkrörelsernas till endast 12 procent, vilket omfattar såväl riksomfattande som lokalt eller regionalt anordnade lotterier.

Om statsmakternas intentioner är att föreningslivet skall så långt som möjligt själv finansiera sin verksamhet med intäkter från spel och lotterier har marknadsutvecklingen motverkat detta syfte. Representanter för olika folkrörelseägda spelordnare har till utredningen inskräpt allvaret i den rådande situationen. Utredningen har mottagit önskemål om att en större jämvikt måste uppnås på den svenska marknaden och att folkrörelserna skall ha samma förutsättningar att anordna spel och lotterier som, framför allt, Svenska Spel. Vad dessa önskemål konkret särskilt avser är att folkrörelserna vill ha tillgång till spelmarknaden på samma sätt som Svenska Spel och ATG.

I de avseenden folkrörelserna verkar på samma marknad som Svenska Spel finns det enligt utredningen ingen anledning att olika villkor skall gälla. När det däremot handlar om frågan huruvida folkrörelserna skall ha tillträde till den del av spelmarknaden där Svenska Spel och ATG i dag har monopol, dvs. särskilt vadhållning,

konstaterar utredningen att regeringen i prop. 2002/03:93 s. 33 f. funnit att den produktfördelning som råder mellan folkrörelserna och Svenska Spel bör bestå. Utredningen utgår därför ifrån att det inte ingår i uppdraget att föreslå någon förändrad produktfördelning. Som framkommit tidigare (avsnitt 9.1.5) har det inom utredningen diskuterats möjligheterna att öppna upp en del av marknaden för konkurrens, exempelvis genom ett licenssystem avseende vadhållning, eftersom det kan hävdas att ett sådant system i varje fall i förlängningen är mest ändamålsenligt med hänsyn till den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen. I ett sådant system skulle även folkrörelserna få tillträde till den marknaden på samma villkor som Svenska Spel, ATG och även kommersiella aktörer. Enligt det alternativ som vi nu behandlar är det svårt att se att den marknadsmässiga eller tekniska utvecklingen kräver en omfördelning av den svenska spel- och lotterimarknaden. För det fall folkrörelserna skall få möjlighet att, jämte Svenska Spel eller ATG, erbjuda t.ex. vadhållning kräver detta alltså enligt vår mening ett politiskt ställningstagande.

## **9.5 Anordnare utan svenskt tillstånd**

### **9.5.1 Inledning**

Som utredningen tidigare funnit (se bl.a. avsnitt 9.2.2) bör spel och lotterier få anordnas i Sverige endast efter tillstånd. Bara i vissa undantagsfall bör det vara tillåtet att utan tillstånd eller registrering anordna lotterier.

Det sagda har giltighet oavsett vilka anordnare som kan få tillstånd till spel och lotterier på den svenska marknaden. Även vid en marknadsöppning, då svenska eller utlandsbaserade anordnare med kommersiella intressen kunde få tillträde till den svenska marknaden, är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att samtliga anordnare här skall ha svenskt tillstånd och stå under tillsyn i Sverige. Endast under förutsättning av mellanstatliga överenskommelser eller av harmoniserande gemenskapsrättslig lagstiftning på området skulle ett annat förhållande kunna gälla.

I avsaknad av överenskommelser mellan Sverige och annan stat om ömsesidigt erkännande av spel och lotterier eller harmoniserande lagstiftning på området inom Europeiska unionen, bygger därför det fortsatta resonemanget på att spel och lotterier kräver

tillstånd i Sverige. Vad som sägs i det följande förutsätter dock inte att privata vinstintressen är uteslutna från spel- och lotterimarknaden. Slutligen gäller att i den mån lagstiftningen accepterar att lotterier i begränsad omfattning får anordnas utan tillstånd, sådana lotterier i det följande jämföras med lotterier som har tillstånd.

Ett tillståndskrav och ett mot detta svarande förbud måste nödvändigtvis förenas med sanktioner vid överträdelser om tillståndskravet skall fylla den förväntade funktionen. Detta gäller redan i dag och bör enligt utredningens mening gälla i fortsättningen. Utredningens fortsatta resonemang i detta avsnitt är därför inriktat på sanktionssystemet. Vad som sägs i det följande gäller både lotterier som anordnas i Sverige utan tillstånd och sådana som anordnas utom riket men är tillgängliga här. Vad gäller de senare kan det dock ifrågasättas i vilken mån verksamheten omfattas av svensk lagstiftning. Om rent faktiska åtgärder vidtagits här i landet finns det givetvis möjligheter att ingripa här. Om däremot verksamheten endast görs tillgänglig här, t.ex. genom att svenskar kan delta i spelverksamhet över t.ex. Internet utan att några särskilda åtgärder vidtagits i Sverige, kan man ifrågasätta om det finns möjligheter till verkningfulla sanktioner här.

I det följande kommer därför möjligheterna att genom svensk lagstiftning reglera gränsöverskridande spel att ägnas ett särskilt intresse. Det finns skäl att ta ställning till vilken räckvidd den svenska lotterilagstiftningen har men även möjligheterna att genom svenska lagstiftningsåtgärder begränsa tillgängligheten av sådana speltjänster som anordnas utan tillstånd här. Detta gäller väsentligen sådan verksamhet vars enda anknytning till Sverige är att spelare här kan delta i den över Internet, eventuellt efter förmedling av betalning genom svenska banker eller andra finansinstitut eller genom att spelaren anlitar en svensk Internetleverantör. I avsnitt 9.5.2 kommer därför att redovisas det gällande förbuds- och sanktionssystemet för spel och lotterier medan avsnitt 9.5.3 behandlar den svenska lagstiftningens räckvidd. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 9.5.4.

## 9.5.2 Gällande rätt

### 9.5.2.1 Förbud

I 9 § lotterilagen stadgas att lotterier bara får anordnas efter tillstånd, om något annat inte följer av lagen. Enligt 17 § lotterilagen får lotterier i vissa fall anordnas efter endast registrering. 19–21 §§ lotterilagen innehåller en uttömmande reglering av när lotterier får anordnas utan tillstånd. Det är därmed inte tillåtet att i annan ordning anordna lotterier utan tillstånd i Sverige. Ett lotteri som med eller utan tillstånd anordnats utom riket omfattas inte av förbudet, såvida lotteriet inte jämväl kan anses anordnat här. Anordnandebegreppet enligt gällande rätt har behandlats i avsnitt 8.1.3.

Ett vidare förbud mot befattning med lotterier som saknar svenskt tillstånd följer av det s.k. främjandeförbudet i 38 § första stycket lotterilagen. Enligt detta stadgande är det, såvitt är av intresse här, inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagandet i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri. Med att främja deltagande i lotteri förstås t.ex. att utbjuda, avyttra eller tillhandahålla lotter eller delaktighetsbevis i lotterier, genom att uppbära eller förmedla insatser, genom att förmedla vinster och genom att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelanden beträffande lotterier (prop. 1993/94:182 s. 78). I rättspraxis har det även ansetts att länkning i form av en s.k. banner på en hemsida till ett utländskt spelbolags spelsida utgjort sådan annonsering som är att anse som ett främjande enligt bestämmelsen (RÅ 2004 ref. 96). Däremot anses normala betalningsuppdrag som bl.a. banker utför inte vara otillåtna enligt bestämmelsen (prop. 1993/94:182 s.78).

Främjandeförbudet i 38 § lotterilagen avser enligt ordalydelsen två olika slags situationer, nämligen främjande dels av lotteri som olovligen anordnats i Sverige, dels av lotterier som anordnats utomlands. I det sistnämnda fallet är det utan betydelse huruvida lotteriet har tillstånd i annat land. Den praktiska betydelsen av bestämmelsen är dock att det inte är tillåtet att främja lotterier som saknar svenskt tillstånd och som inte får anordnas utan sådant tillstånd.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan enligt 38 § andra stycket under vissa förutsättningar medge

undantag från förbudet mot att främja deltagandet i ett utom landet anordnat lotteri. Det krävs då att lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande och att den utländska lotterianordnaren har rätt enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt. Det nämnda undantaget infördes i syfte att stärka svenska aktörers konkurrenskraft genom att ge dessa möjligheter att samarbeta med utländska systerorganisationer (prop. 2002/03:93 s. 19).

Varken enligt lotterilagen eller annan lagstiftning är det förbjudet att delta i lotterier som anordnats olovligt i Sverige eller som anordnats utomlands.

### 9.5.2.2 Sanktioner

Enligt 48 § lotterilagen har Lotteriinspektionen den centrala tillsynen över att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Lotteriinspektionen utövar också den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen eller regeringen medan kommunal tillstånds- eller registreringsmyndighet eller länsstyrelsen utövar den närmare tillsynen över lotterier som får anordnas efter tillstånd eller registrering hos respektive myndighet.

Om lotterilagens bestämmelser, eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, överträds ger lotterilagen tillsynsmyndigheten en möjlighet att i förvaltningsrättslig ordning meddela beslut om sanktioner. Om den som har tillstånd att anordna lotteri inte följer föreskrifterna i lagen eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen får enligt 51 § första stycket lotterilagen den myndighet som lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet. Avsikten är att tillsynsmyndigheten i första hand bör försöka nå rättelse på frivillig väg innan tvångsåtgärder vidtas (prop. 1993/94:182 s. 83).

När det i stället handlar om att någon anordnat eller på annat sätt främjat spel eller lotteri som saknar vederbörligt tillstånd finns enligt lotterilagen dels en möjlighet för tillsynsmyndigheten att i förvaltningsrättslig ordning meddela förelägganden eller förbud som vid behov kan förenas med vite, dels straffrättsliga sanktioner.

Enligt 1982 års lotterilag hade tillsynsmyndigheten inte möjligheter att ingripa på annat sätt än genom att meddela tillstånds-

havaren varning eller att återkalla dennes tillstånd. Tillsynsmyndigheten saknade således kompetens att meddela förelägganden eller förbud i andra fall, såsom när lotterier anordnades utan tillstånd. Å andra sidan var samtliga överträdelser av lotterilagens bestämmelser eller föreskrifter med stöd av lagen straffbelagda.

Enligt 1994 års lotterilag har tillsynsmyndigheten en generell möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen skall följas, och sådana förelägganden och förbud får förenas med vite.

I enlighet med dessa bestämmelser har alltså tillsynsmyndigheten, vilken när det handlar om lotterier som anordnas olovligen i första hand är Lotteriinspektionen, möjligheter att förelägga anordnaren att upphöra med den olagliga verksamheten. Även den som utan att anordna lotteriet främjar detsamma på sätt som avses i 38 § lotterilagen kan föreläggas att upphöra med den verksamheten. Den sistnämnda möjligheten står till buds inte bara när lotteriet olovligen anordnats här i riket utan även när anordnandet inte omfattas av svensk jurisdiktion men främjandet skett här.

Olovligt anordnande av lotteri är vidare enligt 54 § första stycket första punkten lotterilagen straffbelagt. Detsamma gäller innehav av vissa spelautomater, vilket dock saknar intresse i detta sammanhang. Vid tillkomsten av gällande lotterilag avkriminaliserades ett stort antal överträdelser av lotterilagstiftningen med hänvisning till att endast få ärenden förekommit och då det i många fall torde vara tillräckligt med ett vitesföreläggande för att nå det önskade resultatet (prop. 1993/94:182 s. 86). Kriminaliseringen av att olovligen anordna lotterier behölls emellertid, samtidigt som den generella möjligheten för tillsynsmyndigheten att meddela vitesförelägganden eller vitesförbud infördes. Straffansvar är således inte uteslutet på den grunden att anordnaren vid äventyr av vite kan föreläggas att upphöra med den förbjudna verksamheten. Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt lotterilagen får dock inte, enligt 55 §, dömas till straff enligt 54 § för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Enligt 54 § lotterilagen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri till böter eller fängelse högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar. Om brottet är grovt döms till fängelse i högst två år. Bestämmelserna om medverkan i 23 kap. brottsbalken är enligt 56 § lotterilagen tillämpliga.

Olovligt anordnande av lotteri är dessutom straffbelagt genom brottsbalkens bestämmelser om dobbleri. 16 kap. 14 § första stycket brottsbalken lyder:

Anordnar någon olovligen för allmänheten spel eller liknande verksamhet, vars utgång helt eller till väsentlig del beror på slumpen, och framstår verksamheten med hänsyn till sin art, insatsernas ekonomiska värde och övriga omständigheter som äventyrlig eller ägnad att tillföra anordnaren en betydande ekonomisk vinning, dömes för dobbleri till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms enligt 16 kap. 14 a § brottsbalken för grovt dobbleri till fängelse lägst sex månader och högst fyra år. För försök eller förberedelse till grovt dobbleri döms till ansvar enligt vad som följer av 23 kap. brottsbalken (se 16 kap. 17 § brottsbalken). I övrigt är inte försök, förberedelse eller stämpling till brott mot lotterilagen eller dobbleribrott straffbart.

Samtliga gärningar, som är kriminaliserade som dobbleri enligt 16 kap. 14 § brottsbalken, torde omfattas även av lotterilagens straffbestämmelser. Avsikten synes ha varit att endast vissa kvalificerade gärningar bör bedömas som dobbleri (se prop. 1981/82:170 s. 113). Det saknas i detta sammanhang anledning att närmare än så analysera vilka gärningar som bör omfattas av dobbleribestämmelserna. Förhållandet mellan brottsbalkens och lotterilagens straffbestämmelser är reglerat på så sätt att bestämmelserna i 54 och 56 §§ lotterilagen inte skall tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken (57 § lotterilagen).

Vad som nu sagts avser endast olovligt anordnande av lotteri. I 1994 års lotterilag var ursprungligen endast detta förfarande straffbelagt – jämte det tidigare nämnda innehavsförbudet av vissa spelautomater. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999 kriminaliserades även sådant främjande av deltagande i utländska lotterier som var förbjudet enligt 38 § lotterilagen, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. Detta hade föranletts av att viss verksamhet som bestod i upptagande av vadhållningsinsatser i Sverige i ett brottmål hade bedömts inte utgöra ett anordnande här utan i stället vara ett främjande av utländskt lotteri (se avsnitt 8.1.3). Eftersom anordnande av lotterier utom riket inte i sig kan utgöra ett brott mot svensk lagstiftning utgjorde inte heller ett främjande i Sverige av sådana lotterier någon straffbar medverkan. Lagändringen innebar att det

blev straffbart att främja utländska lotterier här i landet vare sig dessa var lagliga eller olagliga i hemlandet.

Som nämnts innehåller lagstiftningen inget förbud mot att delta i utländska eller olovliga svenska spel och lotterier. Det är därmed inte heller möjligt att ingripa mot detta med det sanktionssystem som finns.

### 9.5.2.3 Närmare om främjandeförbudets räckvidd

I förarbetena till lotterilagen har, som nämnts i avsnitt 9.5.2.1, exemplifierats vad ett främjande kan bestå i, och som exempel har nämnts förmedling av vinster, spridning av inbjudan, vinstförteckning, dragningslistor m.m. Oaktat detta skulle kunna utgöra främjanden även vid spel- och lotteriverksamhet över Internet har utgångspunkten uppenbarligen varit att de olika åtgärderna vidtagits fysiskt, på plats i Sverige. I senare rättspraxis har visserligen främjande av utländska lotterier över Internet någon gång behandlats (se RÅ 2004 ref. 96 där länkning från en svensk hemsida till ett utländskt spelbolags sida ansågs utgöra ett främjande av utländskt lotteri). Vilken räckvidd främjandeförbudet kan anses ha vid förmedling av spel och lotterier över Internet har dock inte klargjorts.

I författningskommentaren till 38 § lotterilagen uttalades: ”Normala betalningsuppdrag av det slag som utförs bl.a. av Posten och bankerna är inte att anse som otillåtna enligt denna bestämmelse” (prop. 1993/94:182 s. 78). I Lotterilagsutredningens slutbetänkande ”Från tombola till Internet” sägs: ”Varken nätoperatörer eller banker som tillhandahåller nättjänster respektive banktjänster torde omfattas av lagrummet i dess nuvarande utformning så länge det är fråga om ett rent passivt tillhandahållande” (SOU 2000:50 s. 192). I anledning av ett ärende hos Finansinspektionen, där ett utlandsbaserat vadhållningsbolag anmält en bank som nekat att öppna ett svenskt bankkonto för förmedling av insatser i vadhållning över Internet, anförde Lotteriinspektionen:

Lotteriinspektionen gör utifrån lotterilagen bedömningen att tillhandahållande av en tjänst, exempelvis banktjänst, med förmedling av insatser och vinster kan anses utgöra främjande enligt lotterilagen. Lotteriinspektionen gör då bedömningen att det är fråga om ett sådant tillhandahållande när bl.a. tillhandahållaren i förväg har vetskap om att tjänsten kommer att användas för t.ex. förmedling av insatser eller vinster i ett utom landet anordnat lotteri. Lotteriinspektionen delar



således i huvudsak den bedömning banken gjort av främjandeförbudet och banktjänster. Vid förmedling av tjänsterna kan således banken göra sig skyldig till brott mot lotterilagen.

Vad som skall anses vara ett normalt betalningsuppdrag framgår inte. Någon begränsning till situationer, när banken inte haft vetskap om vad betalningen avsåg kan inte utläsas. Jämfört med Lotteriinspektionens nämnda yttrande skulle dock kunna hävdas, att om en bank har vetskap om att en transaktion avser insatser eller vinster i ett utom landet anordnat lotteri skulle bankens åtgärder kunna vara ett främjande av det lotteriet. På motsvarande sätt skulle den Internetleverantör som, med vetskap om att dennes kunder utnyttjar tjänsten Internet för spel hos utländska spelbolag, kunna anses främja det utländska lotteriet. Frågan är om inte sådana tolkningar av främjandeförbudet är alltför långtgående. I fallet med bankkontot var det nämligen frågan om en åtgärd där banken dels i förväg kände till syftet med kontot, dels var tvungen att utföra en aktiv, medveten handling i att öppna ett konto. Denna situation är annorlunda än den där banken enligt sina rutiner inte följer varje transaktion.

Ett främjande enligt gällande rätt torde mot bakgrund av det sagda förutsätta någon faktisk åtgärd från förmedlarens sida, samt att förmedlaren i förväg haft kännedom om, eller möjligen endast bort känna till, avsikten med den begärda åtgärden. Ett vidare ansvar än så torde, såvitt utredningen kan bedöma, förutsätta en lagreglerad skyldighet att agera.

Det är sammanfattningsvis förenat med svårigheter att avgränsa främjandeförbudets räckvidd. Utredningens bedömning måste ses mot bakgrund härav och det är inte omöjligt att en domstol vid en prövning i det enskilda fallet skulle komma till ett annat resultat.

### 9.5.3 Svensk lags tillämplighet

En stat anses som utgångspunkt ha exklusiv jurisdiktion inom sitt territorium. Staten har således en exklusiv rätt att genom lagstiftning reglera verksamhet som äger rum inom statens gränser, och annan stat har inte rätt att utöva makt där. Undantag härifrån – såvitt är av intresse i detta sammanhang – förutsätter i princip överenskommelser mellan stater eller överlåtelse av jurisdiktionsrätten.

Utgångspunkten är att rätten att reglera spel och lotterier i Sverige tillkommer den svenska lagstiftaren. Samarbetet inom Europeiska unionen innebär visserligen att de allmänna fördragsreglerna i princip omfattar även spel- och lotteriverksamhet, vilket lagstiftaren givetvis måste beakta. Således begränsas medlemsstaternas handlingsutrymme i fråga om hur bestämmelser på området närmare utformas. Några gemenskapsrättsakter som reglerar spel- och lotteriverksamheten inom gemenskapen finns dock inte i dagsläget. Vidare kan konstateras att statens exklusiva jurisdiktion inom sitt territorium utgör hinder mot att en stat reglerar verksamhet inom en annan stats territorium.

Den straffrättsliga jurisdiktionen, enligt vad som följer av 2 kap. brottsbalken, innebär emellertid en utvidgning av vad som nyss sagts. Brottsbalksbrott anses som huvudregel kunna begås var som helst i världen. När det å andra sidan gäller specialstraffrätten, såsom lotterilagen, anses den presumtionen föreligga att brott mot denna endast kan begås inom riket om det inte finns anledning till annan bedömning. I 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken anges de situationer, när en gärning som begåtts utom riket skall bedömas enligt svensk lag och prövas av svensk domstol. Som huvudregel gäller då ett krav på dubbel straffbarhet, dvs. att gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten. Kravet på dubbel straffbarhet gäller dock inte i de situationer som anges i 3 §, vilka huvudsakligen avser brott som begåtts av svenska befattningshavare med särskilda uppgifter utom riket eller folkrättsbrott eller annan grövre brottslighet. Om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning gäller inte heller kravet på dubbel straffbarhet (2 kap. 3 § fjärde punkten brottsbalken). Ett brott torde anses förövat mot Sverige om det är omedelbart riktat mot ett straffskyddat intresse beträffande vilket staten uppfattas som bärare. Bestämmelsen har i rättspraxis tillämpats restriktivt, och har ansetts gälla gärningar där angreppet mot staten träder i förgrunden (NJA 1983 s. 425), t.ex. brott mot statens säkerhet eller dess offentliga myndigheter, men också smuggling och valutareglingsbrott. I NJA 1983 s. 425 befanns däremot inte narkotikabrott utgöra ett brott mot staten. Dobbleri eller brott mot lotterilagen torde mot bakgrund av det sagda inte anses vara riktat mot staten.

Brottsbalksbrottet dobbleri ansågs ursprungligen, till skillnad från grovt dobbleri, ha karaktären av ordningsförseelse och bedömdes inte kunna begås utomlands, vilket däremot kunde vara

fallet med grovt dobbleri. Efter ändringar i dobbleribestämmelsen 1982 torde brottet inte längre ses som en ordningsförseelse och det är tveksamt om någon territoriell begränsning föreligger (Holmqvist m.fl., *Brottsbalken – En kommentar* s. 16:89).

Den svenska lotterilagstiftningen omfattar varje åtgärd som avser spel- och lotteriverksamhet inom det svenska territoriet. Därmed omfattas såväl det fallet att någon anordnar ett lotteri här som det fallet att någon här främjar – genom marknadsföring, försäljning eller på annat sätt – ett lotteri som anordnats utomlands. Att den svenska jurisdiktionen omfattar även det senare fallet kan inte ifrågasättas, ens om det handlar om lotteriverksamheter som i och för sig anordnats med tillstånd i annan stat. Å andra sidan omfattar lagstiftningen inte i sig verksamheter utomlands. Med stöd av lotterilagstiftningen är det alltså inte möjligt att reglera en utom landet bedriven lotteriverksamhet. Inte heller torde lotterilagens eller brottsbalkens straffbestämmelser kunna tillämpas på spel och lotterier som lagligen anordnats i annat land, om inte någon del av gärningen anses vara begången i Sverige.

Det nu sagda avgör emellertid inte frågan när en viss åtgärd skall anses vara företagen i Sverige och således omfattas av svensk jurisdiktion. I normalfallet torde det inte vara svårt att avgöra om så är fallet. Vad frågan dock särskilt avser, är i vilken omfattning sådan gränsöverskridande verksamhet som förmedlas t.ex. över Internet skall anses omfattas av svensk jurisdiktion, även om inga faktiska åtgärder vidtagits här i riket.

För att kunna delta i spel och lotterier som anordnas över Internet är det i princip tillräckligt att ha en dator eller mobiltelefon med Internetanslutning. Det är oväsentligt i sammanhanget var spelanordnaren är etablerad eller var servern är placerad. Även om alla åtgärder för att anordna sådant spel har vidtagits utomlands innebär detta inget hinder i sig för svenska spelare att delta i verksamheten. Frågan är därför om blotta möjligheten att delta i spel och lotterier från Sverige grundar svensk jurisdiktion, om svensk jurisdiktion förutsätter att verksamheten på ett eller annat sätt är särskilt riktad mot Sverige eller om svensk jurisdiktion är utesluten i dessa fall. I enlighet med vad som sagts ovan blir detta enligt utredningens bedömning beroende på om någon del av verksamheten, förutom att ha anordnats utomlands, jämväl skall anses ha ägt rum här.

Lotterilagen är tillämplig på spel- och lotteriverksamhet här i riket, men det är inte avgörande var verksamheten ursprungligen

härör från. Motsvarande torde gälla t.ex. marknadsföring men även den svenska straffrätten (se t.ex. 2 kap. 4 § brottsbalken: ”Brott anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, det tillämnade brottet skulle hava fullbordats”). Det kan hävdas att en sådan effektprincip bör gälla vid verksamheter som äger rum över Internet, om inte annat följer av t.ex. gemenskapsrätten. I så fall skulle redan den omständigheten att effekten av verksamheten, dvs. att verksamheten rent faktiskt är tillgänglig här, grunda svensk jurisdiktion. Det är dock oklart i vilken omfattning ett sådant effektresonemang kan accepteras när det gäller verksamheter över Internet. I doktrinen har denna fråga behandlats (se t.ex. Bogdan, *Ny Juridik* 1:99 s. 7 ff.), men något klarläggande har såvitt utredningen kunnat finna inte kunnat ges. Ett fullt godtagande av detta effektresonemang skulle innebära att samtliga staters lagstiftningar omfattar all verksamhet över Internet. Enligt utredningen kan inte detta vara en rimlig utgångspunkt, i varje fall inte i detta lagstiftningsarbete.

Om ett effektresonemang överhuvudtaget skall kunna leda till att svensk lag kan anses vara tillämplig vid spelverksamhet över Internet måste enligt utredningen begränsningar ställas upp. Förutom den faktiska tillgängligheten i Sverige av spel- och lotteritjänster kan det hävdas att verksamheten måste vara inriktad mot den svenska marknaden för att verksamheten skall anses äga rum även här. I litteraturen har det antagits, att verksamheter över Internet som är särskilt inriktade mot Sverige skall anses ha ägt rum här (se t.ex. Bogdan a.a. s. 14 och Lindberg-Westman, *Praktisk IT-rätt*, 3 uppl. 2001 s. 63 ff. båda angående annonsering och marknadsföring över Internet).

Frågan har behandlats i utländska lagstiftningsärenden och utländsk rättspraxis. Enligt 10 § i loven om visse spel, lotterier och væddemål (lov nr. 204 af 26. marts 2003) är det förbjudet att i Danmark ”udbyde” spel, lotterier eller vadhallning utan att ha tillstånd. I förarbetena till den bestämmelsen (2002-03 L 111) anfördes såvitt avser utländska spel och lotterier:

Ved at videreføre bestemmelsen i væddeløbslovens §12 erstattes udtrykket »foranstaltning af spil« med »udbyder af spil«. Efter de gældende regler i tips- og lottoloven er foranstaltning af væddemål af andre end bevillningshaveren ulovligt. Der er efter disse regler ikke tvivl om, at foranstaltning af spil er ulovligt, hvis et udenlandsk spilleselskab anvender salgskanaler, hvor spillet rent fysisk sælges

inden for Danmarks grænser, men der er mere tvivl om, hvorvidt udenlandske spil, der retter sig mod danske spillere og rent fysisk er placeret uden for Danmark, også er omfattet af bestemmelsen. Der er derfor brug for at præcisere, at disse spil er omfattet.

Ved at anvende udtrykket »udbyder« får bestemmelsen ved ændringen en bredere anvendelse end hidtil, idet bestemmelsen også omfatter udenlandske spil, lotterier og væddemål, som er rettet direkte mod og er tilgængelige for det danske publikum. Formålet med ændringen er at præcisere, at det efter dansk ret er ulovligt for udenlandske spilleudbydere at udbyde spil, som ved markedsføring, sprog eller udvalgte af spil retter sig direkte mod danske spillere.

Spil, der udbydes via internettet, må anses for at være udbudt i Danmark såfremt spillet er rettet mod det danske marked, f.eks. ved at spilleudbydernes hjemmeside er affattet på dansk, at spillerne kan få råd og vejledning på dansk (dansk kundeservice), eller spilleudbyderens udbud af væddemål har en sammensætning, således at det fremgår, at spillet er rettet mod danske spillere.

Som nämnts i avsnitt 7.5 har holländska domstolar konstaterat att spel- och lotteriverksamhet på Ladbrokes hemsida och som ostridigt anordnats i annat land ansågs ha bedrivits även i Nederländerna. De anknytningsfaktorer som åberopats synes ha varit att holländska spelare kunde delta i verksamheten från Nederländerna, eventuella vinster betalades ut via holländska banker samt att Nederländerna särskilt angavs som ett land till vilket spelen riktades. Den omständigheten att det engelska språket, och inte det holländska, användes saknade däremot enligt domstolarna betydelse.

Även i Norge har frågan behandlats, huruvida det funnits möjlighet att reglera utländsk spel- och lotteriverksamhet genom norsk lagstiftning. Något klart ställningstagande i frågan om anknytning på visst sätt till Norge grundar norsk jurisdiktion synes dock inte ha gjorts.

Det finns alltså ett visst stöd i doktrinen samt i lagstiftning och rättstillämpning internationellt för den ståndpunkten att spel- och lotteriverksamhet över Internet, som i och för sig anordnats utom riket men som riktar sig mot Sverige skall anses ha bedrivits även här. Som också framgår av redogörelsen ovan torde det emellertid förutsättas en klar anknytning till Sverige. Anknytningsfaktorer skulle exempelvis kunna vara att verksamheten presenteras på svenska, att vadållning möjliggörs på svenska evenemang som saknar internationellt intresse, att verksamheten på något sätt marknadsförts i Sverige, att kundkontakter tillhandahålles på

svenska och inte minst att anordnaren själv uttalar att verksamheten riktar sig hit. Det torde hur som helst vara nödvändigt att göra en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Dock måste konstateras att det inte är oomtvistligt att en verksamhet, utifrån ett effektresonemang och med beaktande av olika anknytningsfaktorer, verkligen skall anses ha ägt rum i Sverige. Någon internationell reglering av spel- och lotteriverksamhet över Internet finns i detta avseende inte. Inom Europeiska unionen är tendensen snarare den, att vid gränsöverskridande verksamheter av liknande slag men på andra områden bör som utgångspunkt en sändarlandsprincip tillämpas. Detta skulle innebära att verksamheten skall bedömas utifrån lagstiftningen i den stat, där verksamheten anordnas och inte i de möjliga mottagarstaterna.

Under alla omständigheter är en bedömning av detta slag förenad med stor osäkerhet och är även diskutabel ur ett rättssäkerhetsperspektiv, även om utgången i det enskilda fallet måhända skulle leda till ett tillfredsställande resultat.

Det finns alltså enligt utredningens bedömning inget givet svar på frågan om spel- och lotteriverksamhet från utlandet över Internet skall anses vara bedriven även i Sverige, till följd varav svensk lagstiftning skulle vara tillämplig.

Frågan är emellertid om något närmare svar än så behövs. I sammanhanget måste nämligen också bedömas om svensk lagstiftning, även om den skulle anses vara tillämplig, har någon praktisk innebörd i dessa situationer. Det måste således bedömas om en överträdelse kan förenas med effektiva sanktioner.

Svenska myndigheter har givetvis formell kompetens att vidta sanktioner mot spel- och lotteriverksamhet som bedrivs olovligen i Sverige. För det fall spel- och lotteriverksamhet över Internet, som anordnats utomlands men som är tillgänglig här i riket, kan anses ha ägt rum här, torde det alltså finnas formella möjligheter att meddela förelägganden och förbud vid äventyr av vite angående verksamheten. Likaså skulle det vara möjligt med straffrättsliga sanktioner. Detta förutsätter givetvis att sådan verksamhet enligt lagstiftningen inte är tillåten.

Det finns tämligen goda möjligheter för svenska myndigheter att i internationella förhållanden erhålla bistånd när det gäller t.ex. delgivning av stämningsansökningar i brottmål. Svensk rätt innebär också tämligen vidsträckt möjligheter att i brottmål av lindrigare beskaffenhet företa målet till avgörande i den tilltalades utvärdering, om saken kan utredas tillfredsställande. Slutligen har Sverige ingått

olika överenskommelser med främmande stater om verkställighet av brottmålsdomar. Även med beaktande av dessa omständigheter är det enligt utredningen mycket tveksamt i vilken omfattning rättsligt bistånd i internationella förhållanden kan påräknas, när det gäller straffrättsliga sanktioner som avser en verksamhet som bedrivs lagligt i den främmande staten. Om en stat tillåter gränsöverskridande spel och lotterier kan det dessutom befaras att svenska sanktioner häremot kan uppfattas som kränkning av den andra statens suveränitet. Detta gäller inte minst om verksamheten varit underkastad en tillståndsprövning i den andra staten. Å andra sidan kan det ifrågasättas om inte en stat som sålunda tillåter spel och lotterier även till stater som förklarat sig inte acceptera detta också kränker dessa staters suveränitet.

I fråga om ett förvaltningsrättsligt förbud är det klart att svenska myndigheter inte kan utöva direkt tvångsmakt utomlands. Däremot torde det inte ur folkrättslig synpunkt föreligga hinder mot att genom ett vitesföreläggande förmå en felande part att fullgöra sina skyldigheter (se RÅ 1997 ref. 58). Det kan dock ifrågasättas om det inte därutöver krävs att ett svenskt vitesföreläggande kan tänkas bli ett effektivt påtryckningsmedel, för att ett vitesföreläggande bör kunna meddelas (jfr Bogdan, JT 1997–98 s. 485 ff.). Om anordnaren saknar svensk representation, mot vilken ett vitesföreläggande kan riktas, kan nog ett sådant sällan vara effektivt.

Det är således tveksamt om det finns möjligheter till effektiva sanktioner i fråga om spel- och lotteriverksamhet över Internet som anordnas från utlandet men är tillgänglig i Sverige, även om sådan verksamhet skulle anses bedriven även här.

Om å andra sidan bedömningen skulle utmynna i att sådan spel- och lotteriverksamhet över Internet inte kan anses vara bedriven här, även om anknytningsfaktorer hit föreligger, är förutsättningarna att genom svensk lagstiftning reglera sådan verksamhet ännu sämre. I enlighet med vad som sagts tidigare torde brottsbalkens bestämmelser om svensk jurisdiktion över brott som begåtts utomlands inte vara tillämpliga på spel- och lotteriverksamhet, som anordnas lagligen utomlands. Några möjligheter att förelägga en utländsk anordnare av spel och lotterier att upphöra med verksamhet som i och för sig är tillgänglig i Sverige men som inte omfattas av den svenska lagstiftningen finns inte heller.

## 9.5.4 Överväganden

### 9.5.4.1 Förbud mot anordnande och främjande i vissa fall m.m.

**Förslag:** Förbudet i 38 § första stycket 1 lotterilagen utformas så att det är förbjudet att främja deltagandet i ett lotteri som inte anordnats med stöd i lotterilagen.

Straffbestämmelsen i 54 § lotterilagen utvidgas till att avse alla överträdelser av förbudet i 38 § första stycket 1 lotterilagen.

Utredningen anser att det finns ett uppenbart behov av sanktioner, för det fall spel och lotterier anordnas i Sverige utan stöd i lotterilagstiftningen. Det har inte funnits anledning att ifrågasätta behovet av att kunna tillgripa såväl förvaltningsrättsliga förelägganden eller förbud som straffrättsliga sanktioner vid överträdelser. Utredningen finner därför att ett olovligt anordnande av lotteri, liksom i dag bör vara straffbelagt och har inga synpunkter på den nuvarande straffrättsliga regleringen i det avseendet, vilket innebär att olovligt anordnande av lotterier även i framtiden kan vara straffbart som brott mot lotterilagen såväl som dobbleri. Utredningen finner dessutom att tillsynsmyndigheten i enlighet med den generella kompetensen att meddela förelägganden eller förbud vid äventyr av vite vid överträdelser av lagstiftningen bör ha denna möjlighet även vid olovligt anordnande av lotterier.

Utredningen har inte funnit anledning att överväga ett generellt förbud mot att delta i olovligen anordnade spel eller lotterier. I fråga om ett eventuellt förbud mot att spela över Internet hos utländska anordnare hänvisas till avsnitt 9.5.4.3.

När det gäller främjande av lotterier gör utredningen följande bedömning.

Bestämmelsen i 38 § första stycket första punkten lotterilagen utgör ett förbud mot viss annan befattning än anordnande av spel och lotterier som inte är tillåtna här. Med hänsyn till vikten av att all spel- och lotteriverksamhet inom landet bör få utövas endast med stöd i lotterilagstiftningen, och då det är väsentligt att illegalt spel så långt som möjligt motverkas, är behovet av ett främjandeförbud uppenbart.

Den exemplifiering av vad som kan anses utgöra ett främjande och som framgår av förarbetena till 1994 års lotterilag (se avsnitt 9.5.2.1) bör även i fortsättningen äga giltighet. Det finns i dessa



avseenden ingen anledning att i lagtexten precisera vad som skall anses utgöra ett främjande.

Den närmare utformningen av främjandeförbudet bör dock behandlas. I gällande rätt görs nämligen en uttrycklig skillnad mellan svenska och utländska lotterier. Frågan är om en sådan åtskillnad är lämplig eller ens laglig – dvs. om den innebär en diskriminering som inte är tillåten enligt EG-rätten.

Bestämmelsens syfte är uppenbarligen att förbjuda främjande av spel och lotterier som saknar svenskt tillstånd och som inte får anordnas utan sådant tillstånd. Varken enligt EG-rätten eller av annan anledning krävs det att ett i utlandet meddelat tillstånd att anordna spel och lotterier måste erkännas i Sverige. Det finns enligt utredningen såväl goda skäl som laglig möjlighet att ställa krav på att verksamheten måste ha svenskt tillstånd med hänsyn till de syften som lagstiftningen avser att uppnå. På motsvarande sätt finns det då förutsättningar att upprätthålla ett förbud mot att på annat sätt främja deltagande i spel och lotterier som saknar svenskt tillstånd. Vad man emellertid kan invända emot är om svenska och utländska lotterier behandlas olika inom ramen för lagstiftningen, eller om utländska anordnare i praktiken har svårare än svenska sådana att erhålla tillstånd till lotterier. Som utredningen tidigare funnit är dock en ordning, där anordnande av spel och lotterier är förbehållet en begränsad krets innefattande staten och allmännyttiga intressen, inte i sig oförenlig med EG-rätten. Ett krav på svenskt tillstånd kan under dessa förhållanden inte anses vara oförenligt med gemenskapsrätten.

Dock är det ofrånkomligt, att främjandeförbudet i 38 § första stycket första punkten lotterilagen har en olycklig utformning (jfr vad Regeringsrätten uttalat i RÅ 2004 ref. 95). Utredningen föreslår därför att det bör föreskrivas att det inte är tillåtet att främja deltagandet i ett lotteri som inte anordnats med stöd i denna lag.

Förutsatt att den svenska regleringen är förenlig med EG-rätten kan enligt utredningens uppfattning ett förbud mot främjande av sådana spel och lotterier, som saknar svenskt tillstånd och inte får anordnas här utan tillstånd, i och för sig accepteras ur gemenskapsrättslig synvinkel. Därmed är det dock inte sagt att ett främjandeförbud kan ta sikte på vilka åtgärder som helst eller att vilka sanktioner som helst är möjliga att tillgripa. Som EG-domstolen påpekat i målet Gambelli får inskränkningarna i den fria rörligheten inte gå utöver vad som är nödvändigt för att upprätt-

hålla de skyddsintressen som motiverar inskränkningarna. I det målet uttalade domstolen att det ankom på den nationella hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de inskränkingar som ålades en förmedlare av vadhallningstjänster åt bookmakers som var etablerade i andra medlemsstater, och som kunde sanktioneras med fängelsestraff, utgjorde inskränkingar som gick utöver vad som var nödvändigt för att bekämpa bedrägeri (Gambelli p. 73).

Frågan om främjande i Sverige av utländska lotterier gäller ofta marknadsföring. Vid flera tillfällen har chefredaktörer för svenska dagstidningar dömts för brott mot främjandeförbudet sedan det införts reklam för utländsk spelverksamhet i tidningarna (se t.ex. Göta hovrätts dom den 20 september 2005, mål B 1884-04, och Stockholms tingsrätts dom den 6 september 2005, mål B 4104-05). Vidare har Lotteriinspektionen förelagt dagstidningar och andra media att upphöra med publicering av sådana annonser. Mot detta har anförts att främjandeförbudet, i den mån det förhindrar annonsering för utländska spelbolag vilka har erforderliga tillstånd i annan medlemsstat inom Europeiska unionen, utgör ett otillåtet hinder i den fria rörligheten för tjänster, oavsett om den svenska regleringen i övrigt skulle anses vara förenlig med EG-rätten. Utredningen bedömer emellertid att varken ett förbud mot marknadsföring av spel och lotterier som saknar svenskt tillstånd och som inte får anordnas utan tillstånd här eller de sanktioner som finns i dag vid överträdelse av förbudet kan anses vara oproportionerligt i förhållande till det önskade syftet att motverka t.ex. sociala eller ekonomiska skadeverkningar.

När det handlar om direkta marknadsföringsåtgärder, såsom annonsering i tidningar och TV, är det inte förenat med särskilda svårigheter för mediaföretaget att avgöra huruvida verksamheten har tillstånd i Sverige eller ej och särskilda åtgärder behöver inte vidtas hos det företaget för att förhindra annonseringen. Tvärtom krävs det faktiska åtgärder hos mediaföretaget för att annonseringen överhuvudtaget skall kunna ske. Detta skiljer enligt utredningen annonsering i svenska media från den situationen när det handlar om förmedling av penningtransaktioner eller trafik över Internet. Som kommer att framgå senare (avsnitt 9.5.4.6) ifrågasätter utredningen om ett främjandeförbud i de senare situationerna kan utsträckas så långt att det åläggs den som tillhandahåller sådana förmedlingstjänster en skyldighet att aktivt förhindra dessa, om de skulle avse spelverksamhet.

Utredningen bedömer inte att främjandeförbudet strider mot yttrande- eller tryckfriheten när det handlar om kommersiell annonsering (jfr NJA 1961 s. 715).

Enligt 38 § andra stycket lotterilagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från förbudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri under närmare angivna förutsättningar. Det är i samband med spel- och lotteriverksamhet som bedrivs av Svenska Spel och ATG som undantagsbestämmelsen i dag aktualiseras. Om denna verksamhet skulle författningsregleras på sätt utredningen förordat (se avsnitt 9.2.3) skulle även ett eventuellt internationellt samarbete regleras särskilt och verksamheten bedrivs då i enlighet med svensk lagstiftning. Bestämmelsen i 38 § andra stycket skulle då bli överflödig.

Vad därefter gäller frågan om det alltså bör krävas att ett främjande skall ha skett i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte för att vara förbjudet har utredningen inget underlag som visar att någon förändring är nödvändig. Detsamma gäller frågan om förbudet enligt 38 § första stycket andra punkten mot viss befattning med tillåtna lotterier utan anordnarens tillstånd.

Överträdelse av främjandeförbudet bör även fortsättningsvis vara straffbelagt. Enligt 54 § andra stycket lotterilagen är dock endast främjande av deltagande i utländska lotterier straffbelagt. Åtgärder som avser främjande av deltagande i lotterier som olovligen anordnats i Sverige torde dock i dag vara straffbart såsom medhjälp till brott mot lotterilagen alternativt medhjälp till dobbleri. Den som i en tidning låtit införa en annons där ett i Sverige olovligen anordnat lotteri marknadsförts i strid mot 38 § lotterilagen bör således kunna dömas för i varje fall medhjälp till brott mot lotterilagen. Med den utformning av främjandeförbudet som utredningen föreslagit bör emellertid kriminaliseringen avse överträdelser av främjandeförbudet, vare sig främjandet avsett ett svenskt eller utländskt lotteri. 54 § lotterilagen bör därför ändras i enlighet med detta. Någon utvidgning av det kriminaliserade området är det alltså inte frågan om, däremot kommer ett främjande av deltagande i ett olovligt svenskt lotteri att anses som ett självständigt brott och inte enbart som medhjälp.

#### 9.5.4.2 Spel och lotterier över Internet m.m. från utlandet – allmänt

Den återstående frågan att ta ställning till i fråga om förbjudna förfaranden är, om det finns anledning till lagstiftningsåtgärder i syfte att förhindra att spel och lotterier över t.ex. Internet som anordnas utomlands tillhandahålles svenska spelare.

Av samma skäl som tidigare anförts till stöd för att upprätthålla en reglerad marknad, där spel och lotterier förutsätter att tillstånd givits och där verksamheten skall stå under nationell tillsyn och kontroll, finner utredningen att det är önskvärt att en så stor andel som möjligt av spelandet från Sverige sker hos anordnare med svenskt tillstånd. Även om en betydande del av spelandet från Sverige hos utländska anordnare redan i dag sker i verksamheter som bedrivs med tillstånd i andra länder och även omfattas av tillsyn där, till och med i länder inom Europeiska unionen, finns det inga garantier för att de skyddshänsyn som den svenska lagstiftningen önskar tillvarata verkligen beaktas. Det kan visserligen antas att även den verksamhet som bedrivs t.ex. med tillstånd i Storbritannien i flera avseenden i och för sig torde motsvara högt ställda krav. Utredningens mandat torde dock inte omfatta att föreslå överenskommelser mellan Sverige och enskilda stater inom eller utom den Europeiska unionen, och därtill saknar vi möjligheter att närmare ta ställning till vilka länder som i så fall skulle kunna komma i fråga.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till den utveckling som spelandet över Internet från Sverige tagit, finner utredningen att förutsättningarna för en reglering av den utländska verksamhet som berör Sverige bör utredas.

I princip synes det finnas tre alternativa möjligheter att reglera utländsk spelverksamhet över Internet som berör Sverige, nämligen förbud riktat mot spelarna i Sverige, förbud riktat mot den som utomlands anordnar spelet att erbjuda svenska spelare möjligheten att delta, eller förbud riktat mot dem som på annat sätt möjliggör sådant spelande från Sverige, dvs. framför allt Internetleverantörerna eller Internetoperatörerna samt förmedlare av betalningstjänster.

#### 9.5.4.3 Förbud riktat mot spelarna

**Bedömning:** Det bör inte införas något förbud mot att i Sverige delta i spel- eller lotteriverksamhet som anordnas från utlandet.

Ett förbud riktat mot spelarna skulle kunna innebära att det blev förbjudet att i Sverige delta i verksamheter som anordnas från utlandet, men inte innebära någon reglering av verksamhet utanför svensk jurisdiktion.

Utredningen kan emellertid inte förespråka ett förbud riktat mot spelarna. Det är inte förbjudet att delta i illegalt spel i Sverige och utredningen har i det avseendet inte funnit skäl till ändringar (avsnitt 9.5.4.1). Det vore då främmande att förbjuda deltagande i viss spelverksamhet, enbart av den anledningen att den är anordnad utomlands. Detta gäller allra helst om förbudet skulle vara straffsanktionerat. I GREF:s (om GREF, se avsnitt 8.2.1) riktlinjer avseende spel över Internet har uttalats att, i fall en stat önskar att förbjuda gränsöverskridande spel över Internet är det att föredra lagstiftning som riktar sig mot förmedlarna av tjänster som möjliggör sådant spel hellre än förbud riktat mot spelarna. Till detta kommer att ett förbud vore mycket svårt att kontrollera och hur som helst ta stora resurser i anspråk för att det skall efterlevas.

Utredningen föreslår därför inte något förbud mot att i Sverige delta i spel och lotterier som anordnats utomlands.

#### 9.5.4.4 Förbud riktat mot anordnarna

**Förslag:** Ett icke sanktionerat förbud införs mot att erbjuda deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd i lotterilagen.

Ett förbud mot den som utomlands anordnar spel och lotterier, att över Internet erbjuda möjlighet att i Sverige delta i sådan verksamhet, förutsätter enligt utredningens bedömning att denna, trots att anordnandet faktiskt sker utomlands, kan anses ha ägt rum i Sverige. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 9.5.3 är detta nödvändigt om det skulle vara aktuellt med ett förbud i förvaltningsrättslig ordning med vitessanktion. Enligt utredningens bedömning är det inte annars möjligt att förbjuda en utländsk anordnare att upphöra med spel- och lotteriverksamhet över Internet, ens om den skulle vara särskilt avsedd för Sverige.

Motsvarande torde i och för sig gälla ett icke sanktionerat förbud, men i och med att förbudet då inte skulle vara sanktionerat förefaller möjligheterna att sålunda markera i lagtexten att förfarandet inte är accepterat i Sverige vara större. Utredningen återkommer längre fram till denna fråga.

Det är inte påkallat att i Sverige vidta straffrättsliga sanktioner mot spel som olovligen anordnas i andra länder. Dessa torde kunna beivras i hemlandet. I stället skulle ett straffsanktionerat förbud särskilt ta sikte på verksamheter som anordnas med tillstånd eller i varje fall med stöd i lagstiftningen i hemlandet och som således inte är att se som illegalt spel där. En svensk straffsanktion förutsätter som regel att gärningen, om den inte är begången även i Sverige, är straffbar på gärningsorten. Utredningen har inte funnit att något undantag från kravet på dubbel straffbarhet är tillämpligt. Även ett förbud som är förenat med straffrättsliga sanktioner förutsätter alltså att verksamheten kan ha ägt rum i Sverige.

Det måste alltså avgöras om verksamheten kan anses vara bedriven i Sverige om ett sanktionerat förbud överhuvudtaget bör övervägas. Som utredningen funnit i föregående avsnitt finns det uttalanden bl.a. i utländska lagstiftningsärenden och utländsk rättspraxis som kan tala för att en verksamhet, som anordnas utomlands men som är tillgänglig för svenska spelare och som är inriktad mot Sverige, också skall anses vara bedriven här. Några uttalanden eller avgöranden som med bindande verkan reglerar denna fråga i internationella förhållanden finns däremot inte. Inom Europeiska unionen har liknande frågor, såsom gränsöverskridande TV-sändningar eller elektronisk handel, lösts genom sekundär-rättslig gemenskapslagstiftning, men någon sådan lagstiftning finns inte på spel- och lotteriområdet. Inte heller finns bindande överenskommelser mellan Sverige och annan stat som reglerar frågan. Denna fråga kan enligt utredningen inte lämpligen avgöras på nationell nivå, vilket talar emot att Sverige ensidigt bör förklara att spelverksamhet, vars enda anknytning till Sverige är att den kan nås över Internet från Sverige, skall anses ha ägt rum även här. Detta gäller enligt utredningen även om klara anknytningsfaktorer hit föreligger. Även om den svenska lagstiftaren skulle finna att en verksamhet skall anses bedriven här torde dessutom ett sådant uttalande inte binda de domstolar eller andra myndigheter som skall pröva frågan.

Även om verksamheten ändå skulle anses ha ägt rum här föreligger, som också redovisats i föregående avsnitt, stora svårig-

heter att upprätthålla ett sanktionerat förbud. För att överhuvudtaget kunna meddela ett vitesföreläggande torde krävas att den förelagda parten har sådan anknytning hit att förbudet kan antas bli verkningsfullt. Detta skulle väl i något fall kunna gälla, t.ex. i fråga om sådana spelföretag som har svensk representation. Eftersom verksamheten i regel torde bedrivas av juridiska personer utom riket, och det knappast är möjligt att rikta ett föreläggande mot en dotterorganisation här i landet som inte bedriver någon spelverksamhet, torde dock möjligheterna att använda en vitessanktion vara små. Om ett vitesföreläggande ändå skulle kunna meddelas och vitet senare döms ut torde möjligheterna att verkställa denna sanktion förutsätta överenskommelser härom med den andra staten. Såvitt känt finns inga överenskommelser i denna fråga. Motsvarande problem gäller verkställighet av en straffpåföljd. Även om överenskommelser föreligger om verkställighet av sådana påföljder mellan Sverige och andra länder torde, när det är frågan om verksamhet som bedrivs med tillstånd, den andra staten inte godta att verkställa en svensk dom. Dessa omständigheter talar med så stor styrka mot att föreskriva ett sanktionerat förbud här att det enligt utredningen inte bör genomföras.

Det återstår då att pröva om ett icke sanktionerat förbud bör införas. Som utredningen nyss funnit torde det finnas vissa möjligheter att göra så, även om verksamheten inte med säkerhet kan anses vara bedriven i Sverige. Även utan sanktioner skulle ett förbud mot att göra spel- och lotteritjänster tillgängliga i Sverige kunna verka avhållande på i varje fall seriösa anordnare utomlands. Dessutom kan det tänkas påverka utländska tillståndsgivande myndigheter att i tillstånden föreskriva förbud mot att göra verksamheten tillgänglig för spelare i Sverige. Ett icke sanktionerat förbud kan därför övervägas.

Om det sålunda anses finnas skäl att i Sverige förbjuda spel- och lotteriverksamhet som anordnas utomlands men som är tillgänglig här i riket, över Internet eller på annat sätt bör man först avgöra om det nuvarande främjandeförbudet är tillräckligt. Utredningen bedömer att så inte är fallet. Språkligt sett är det svårt att hävda att en möjlighet att delta i spel och lotterier som anordnas utomlands är ett främjande här i riket. Eftersom ingen verksamhet sker här kan de utländska spelbolagens åtgärder knappast inordnas under de typfall som i förarbetena till 38 § lotterilagen har ansetts utgöra exempel på främjanden. Främjandeförbudet bör därför utvidgas till att avse även dessa förfaranden. Som utgångspunkt kan då tas hur

frågan reglerats i Danmark, där själva erbjudandet av spel och lotterier i Danmark är förbjudet.

Utredningens sammanfattande ställningstagande är emellertid att det i svensk lagstiftning, ur juridisk synvinkel, inte bör föreskrivas något sanktionerat förbud mot att i utlandet anordna spel och lotterier över Internet som är tillgängliga i Sverige. Det förefaller inte som en långsiktigt ändamålsenlig lösning att varje stat förbjuder utländska anordnare att erbjuda spel och lotterier till spelare i staten. I stället torde den enda framkomliga vägen vara att de stater, som ger tillstånd till spel över Internet eller på liknande sätt, ställer som krav att dessa spel eller lotterier inte får erbjudas spelare utom riket annat än i stater med vilka överenskommelse härom träffats. Detta förutsätter dock mellan- eller överstatliga överenskommelser med innebörden att de fördragsslutande staterna förbinder sig att respektera de andra staternas vilja i fråga om huruvida gränsöverskridande spel bör vara tillåtet inom det egna territoriet. Sverige bör verka för att få till stånd sådana överenskommelser.

#### 9.5.4.5 Civilrättslig förbudstalan

Resonemanget i avsnitt 9.5.4.4 har avsett offentliga ingripanden mot verksamhet som inte lagligen kan bedrivas i Sverige. Utredningen har uppmärksammat på att holländska domstolar ålagt utländska spelbolag att upphöra med verksamhet riktad mot Holland (se avsnitt 7.5). Förbudstalan har emellertid inte initierats av staten eller offentlig tillsynsmyndighet utan genom att spelbolaget De Lotto väckt talan mot de utländska anordnarna. Eftersom De Lotto är ett enskilt rättssubjekt bör talan ses som en civilrättslig förbudstalan. Det kan noteras att De Lotto inte är statskontrollerat, men har till syfte att främja allmännyttiga ändamål. Det har också framkommit, även om denna uppgift inte är bekräftad, att holländska myndigheter bedömer att en dom i denna ordning torde vara verkställbar inom Europeiska unionen, uppenbarligen med utgångspunkt i att domen är ett sådant privaträttsligt avgörande som omfattas tillämpningsområdet för rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I-förordningen).



Lotterilagen kan inte anses ha som skyddsintresse att säkra de enskilda anordnarnas rättsställning och dessa kan då inte heller grunda några civilrättsliga rättigheter som kan kränkas av andra anordnare utifrån lotterilagens offentlighetsreglering. Med beaktande av att tillsynen över lotterilagen enligt utredningens mening måste vara en offentlig angelägenhet finner utredningen inte att det är lämpligt att införa en möjlighet för den, som anordnar spel och lotterier med stöd i lotterilagen, att kunna föra en sådan talan i civilrättslig ordning mot andra anordnare.

#### 9.5.4.6 Förbud riktat mot förmedlare

**Bedömning:** Det bör inte införas något särskilt förbud i lotterilagen, riktat mot den som tillhandahåller förmedlingstjänster som möjliggör att bedriva spelverksamhet som riktas mot svenska spelare.

Det kan slutligen övervägas att, i syfte att kontrollera spelverksamhet över t.ex. Internet, i lagstiftningen föreskriva förbud som riktar sig mot dem som tillhandahåller förmedlingstjänster som gör det möjligt att bedriva spelverksamhet riktad mot svenska spelare, även om dessa tjänsteförmedlare inte anordnar eller främjar verksamheten i lotterilagens mening. Det rör sig i första hand om leverantörer eller operatörer av t.ex. Internettjänster samt banker och andra förmedlare av betalningstjänster. För det fall ett förbud övervägs bör detta vara teknikneutralt, och alltså inte vara specifikt inriktat på Internetverksamhet. Även spel och lotterier som anordnas över mobiltelefoni eller interaktiv TV eller något annat liknande medium bör omfattas, även i andra fall än när detta media endast utgör en Internetanslutning.

Utredningen har i analysen av främjandeförbudet i gällande rätt (avsnitt 9.5.2.3) funnit att ett främjande enligt gällande rätt i varje fall torde förutsätta någon faktisk åtgärd från förmedlarens sida, samt att förmedlaren i förväg haft kännedom om, eller möjligen endast bort känna till, avsikten med den begärda åtgärden. Det kan således hävdas att banker och andra förmedlare av betalningstjänster, liksom Internetleverantörerna, redan i dag är skyldiga att neka att utföra vissa tjänster som främjar ett utländskt lotteri, om dessa aktörer redan i förväg har vetskap om att tjänsten kommer att användas för t.ex. förmedling av insatser eller vinster i ett utländskt

lotteri. Emellertid står det enligt utredningen klart, att främjandeförbudet i dag inte innebär någon skyldighet att aktivt eftersöka vad en betalningstransaktion avser om detta inte framgår på annat sätt. Inte heller torde främjandeförbudet innebära att banken är skyldig att stoppa en betalningstransaktion av den anledningen att den särskilda transaktionskoden för betalningstjänster vid kortbetalning som avser spelverksamhet (MCC nr 7995) anges.

#### *Internetleverantörer*

Lagstiftningsåtgärder i syfte att kontrollera trafiken över Internet torde kunna riktas mot antingen Internetoperatörerna (som tillhandahåller den nödvändiga infrastrukturen) eller Internetleverantörerna (som tillhandahåller tjänsten Internet). Utredningen bedömer emellertid inte att ett förbud som riktar sig mot operatörerna skulle vara en framkomlig väg. För dessa är innehållet i trafiken oväsentligt och avtal om nyttjande av sådan infrastruktur torde avse överföring av en viss mängd data. Ett ansvar för operatören att undersöka vad slags tjänster som överföringen avser skulle eventuellt vara tekniskt möjligt. Ett sådant ansvar skulle dock innebära en kapacitetssänkning samt vara förenat med så höga kostnader att det inte kan anses vara försvarbart.

Ett eventuellt kontrollansvar skulle därför rimligen endast kunna åläggas Internetleverantören. Denne har en möjlighet att kontrollera de data som skickas och därmed till vilka adresser uppkoppling sker. Om spärrlistor upprättas, där otillåtna Internetadresser förtecknas, skulle leverantören ha möjlighet att blockera trafik till hemsidor där spel och lotterier erbjuds. Ansvaret för upprättande och uppdatering av sådana spärrlistor torde få åvila en offentlig myndighet. Ett ansvar för leverantörerna att självmant undersöka om en viss Internetadress utgör en spelsida är enligt utredningen inte rimligt att tänka sig.

Ett kontrollansvar för Internetleverantören skulle då innebära att denne var skyldig att blockera trafik till särskilt angivna Internet (IP-) adresser enligt de upprättade spärrlistorna. En enskild spelare skulle därmed nekas åtkomst till den begärda spelsidan, om denna finns förtecknad i spärrlistan. Ett kontrollansvar borde leda till att spel från Sverige över Internet hos utlandsbaserade anordnare skulle minska kraftigt. Frågan är om det finns förutsättningar att i lag fastslå ett sådant ansvar. Det bör noteras att något motsvarande

ansvar inte gäller i något annat sammanhang. Dock finns det exempel på leverantörer som blockerar trafik till kända sidor med olagligt innehåll, såsom barnpornografi, men någon lagstadgad skyldighet till detta finns inte.

Det finns goda möjligheter för spelare att kringgå spärrar, t.ex. genom att använda anonymiserande proxyservrar. Ett förbud kan även kringgå genom att spelaren anlitar utländska Internetleverantörer. Det senare lär dock, åtminstone i dag, vara relativt ovanligt. Slutligen finns det en risk att även legitim trafik över Internet kommer att förhindras genom ett förbud av ifrågavarande slag.

Utredningen fäster stor vikt vid att ett förbud av detta slag inte har införts i fråga om annan trafik över Internet. Det finns ingen skyldighet för Internetleverantörerna att blockera för trafik till hemsidor med illegalt innehåll, t.ex. sådana som innehåller barnpornografiska bilder. Att överväga en sådan skyldighet när det gäller utländska spelsidor skulle därför kräva mycket starka skäl. Ett sådant skäl skulle kunna vara om det finns ett uppenbart behov av att skydda spelarna mot spelverksamhet som bedrivs i utlandet. I och för sig förekommer det säkert spelsidor, där anordnaren har bedrägliga avsikter. De ledande anordnarna kan dock förutsättas bedriva sin verksamhet med erforderliga tillstånd och med beaktande även av konsumenternas intressen. Vidare kan det inte antas att riskerna för att spelarna skall drabbas av sociala och ekonomiska skadeverkningar är så mycket större när spelandet sker i verksamheter utomlands än när det sker här i landet. Mot bakgrund av det anförda finner utredningen inte heller att ett förbud som riktar sig mot förmedlingstjänster av detta slag kan anses vara proportionerligt i förhållande till förbudets syfte.

Ett förbud riktat mot Internetleverantörerna att blockera för trafik till utländska spelsidor skulle dock kunna motiveras av en verklig önskan att minska spelandet totalt sett. Emellertid torde det då inte finnas något direkt utrymme att låta svenska anordnare bedriva motsvarande verksamhet. Ekonomiska hänsyn kan slutligen överhuvudtaget inte motivera en sådan åtgärd.

Utredningen finner därför, med beaktande av att kringgåendemöjligheterna av ett förbud av ifrågavarande slag bedöms vara stora, att tillräckliga skäl inte framkommit för att ålägga Internetleverantörerna att blockera för trafik till utländska spelsidor.

*Banker och annan betalningsförmedling*

Att stoppa betalningsförmedling som avser spel hos anordnare utomlands har hävdats utgöra ett av de mest effektiva sätten att kontrollera spelandet över Internet och liknande medier där verksamheten är gränsöverskridande. Det har till utredningen särskilt förts fram de resultat som skall ha uppnåtts i USA sedan ett antal banker valt att neka betalningsöverföringar med transaktionskoden 7995, som avser spelverksamhet. Det har inte kunnat klarläggas vilket det verkliga skälet varit till att amerikanska banker valt att agera på detta sätt. I media och i litteraturen har det antagits att skälet varit påtryckningar från offentliga företrädare med hot om lagstiftningsåtgärder. Det har även förekommit uppgifter om att banker gjort stora förluster när kunden utnyttjat kreditutrymmen för, som det visat sig, insatser i spelverksamhet. Banken har sedan inte kunnat kräva beloppet åter på grund av principen att spelskulder – och utlåning av medel härför – inte är indrivningsbara. Det förekommer uppgifter om att en märkbar minskning av spelandet över Internet kunnat konstateras till följd av bankernas åtgärder. Oaktat detta är USA den största marknaden för spelande över Internet i världen. I ett amerikanskt lagförslag från år 2000, ”Internet Gambling Funding Prohibition Act” föreslogs ett förbud mot användning av olika bankinstrument i anslutning till spel över Internet. Innebörden i förslaget synes vara att det skulle vara olagligt om en nationell betalningsförmedlare med vetskap om vad transaktionen avser, medverkar vid betalningsförmedling för spel över Internet till annan stat (se *Internet Gambling Report*, 8 uppl. s. 146 f.). Förslaget lär visserligen ha fått ett positivt mottagande men har ännu inte genomförts.

Även i Danmark har frågan om förbud som inriktats mot betalningsförmedling i anslutning till spel över Internet övervägts. I betänkandet *Spil i fremtiden – overvejelser om en samlet spillelovgivning* 2001 rekommenderades att den som ställer ut betalkort skulle åläggas att blockera betalning med sådana kort över Internet, när mottagaren var en utländsk anordnare som erbjöd olovliga spel i Danmark (detta förslag förutsatte alltså att utbudet av spel i Danmark kunde anses vara olovligt enligt dansk lag, jfr avsnitt 9.5.3). Det avgörande för det ställningstagandet var att kortutställarna redan i förväg genomför en intern övervakning av alla transaktioner och därmed har den nödvändiga tekniska kapaciteten att upprätthålla ett förbud (*Spil i fremtiden*, s. 92).

Dessutom är korthantering i Danmark centraliserad på ett sätt som saknar svensk motsvarighet. Den föreslagna skyldigheten att blockera betalningstransaktioner har inte genomförts. Enligt uppgift från Skatteministeriet torde förslaget inte ha haft erforderligt politiskt stöd, och inte heller accepterats av banker och kortutställare.

Det skulle alltså kunna vara en möjlighet att föreskriva ett förbud för banker eller andra mot att förmedla betalning, t.ex. med betalkort, över Internet om betalningen avser spel hos utlandsbaserade anordnare. Ett sådant förbud skulle t.ex. kunna avse alla åtgärder med transaktionskoden MCC 7995 som inte avser svenska anordnare, eller alla transaktioner till särskilt utpekade betalningsmottagare enligt upprättade spärllistor.

Det har emellertid påpekats att ett sådant förbud på olika sätt skulle kunna kringgås, exempelvis genom att använda utlandsbaserade betalningsförmedlare som inte omfattas av den svenska lagstiftningen eller genom att andra transaktionskoder används. Dessutom förekommer tjänster med direktbetalning eller genom ”virtuella plånböcker” såsom Paynova och som inte torde träffas av ett förbud mot betalningsförmedling.

En framgångsrik kontroll av betalningsförmedling i fråga om spel och lotterier över Internet torde enligt utredningens bedömning förutsätta ett internationellt samarbete. Nationella förbud riktade mot banker och andra här i landet verksamma betalningsförmedlingar skulle måhända få en viss effekt och det skulle hur som helst vara en markering av den svenska synen på spel hos utländska anordnare. Med hänsyn till de kringgåendemöjligheter som synes finnas kan utredningen dock inte finna att det föreligger tillräckliga skäl för ett sådant förbud. Därtill kommer att ett sådant förbud rimligen måste vara förenat med sanktioner motsvarande dem som kan komma i fråga vid andra överträdelser av främjandeförbudet. Utredningen ifrågasätter om ett straff- eller vitessanktionerat förbud mot banker eller andra betalningsförmedlare att medverka vid betalningsöverföring till eller från spelanordnare som bedriver verksamhet med erforderliga tillstånd i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att tillgodose de skyddshänsyn som den svenska lagstiftningen skall tillgodose (jfr Gambelli p. 73). Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

## 9.6 Konkurrensfrågor

### 9.6.1 Inledning

Som torde ha framgått i föregående avsnitt är möjligheterna små att med rättsliga medel reglera den internationella spelverksamheten i en värld där nationsgränserna inte utgör några verkliga begränsningar av informations- eller tjänsteutbudet. De internationellt verksamma spelanordnarna har utnyttjat denna utveckling medan lagstiftaren i flertalet stater, åtminstone i Europa, så långt som möjligt försökt hålla fast vid en nationell spelmarknad. Spelarna har emellertid inte varit främmande för att utnyttja de möjligheter som tekniken inneburit i fråga om att välja hos vem man vill spela. I det avseendet skiljer sig inte spel- och lotterimarknaden från någon annan ekonomisk verksamhet. När allmänheten accepterar de nya möjligheterna, vare sig det gäller spel, banktjänster, distansköp av varor eller vilken annan tjänst som helst, går utvecklingen mot att den som erbjuder de bästa villkoren också attraherar kunderna framför dem som erbjuder sämre villkor.

Att de svenska spelarna inte är främmande för att delta i utländsk spelverksamhet framgår inte minst av redogörelsen i kapitel 3 om den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen på området. Det går inte att bortse från att många spelare uppenbarligen inte fäster något avseende vid om överskottet från verksamheten tillfaller staten eller allmännyttiga ändamål. I stället torde spelarens egna intressen i högre grad vara styrande vid valet av spelanordnare.

Därmed är det inte sagt att en utveckling mot ett okontrollerat och obegränsat spelande är det önskvärda. Tvärtom finns det starka skäl som talar för att försöka begränsa spelverksamheten och spelmöjligheterna. Eftersom det handlar om köp av en vinstmöjlighet snarare än en på förhand bestämd vara eller tjänst och där spelarna genomsnittligt gör en förlust skiljer sig spelverksamheten från annan tjänsteverksamhet. Det står under alla omständigheter klart att spelverksamheten kan innebära betydande risker för sociala och ekonomiska skadeverkningar. Genom att försöka kontrollera spelandet och utforma verksamheten på ett sätt som minimerar riskerna för sådana skadeverkningar och även tillgodoser de krav ur konsumentskyddssynpunkt som bör ställas, finns det förutsättningar att ändå upprätthålla en spelmarknad som tillfredsställer det stora flertalet spelare som betraktar verksamheten som ett nöje.

Utredningen bedömer att det i dag inte i tillräcklig grad är möjligt att genom nationell lagstiftning verkligen tillgodose sådana tvingande allmänintressen eftersom konkurrensen från internationellt verksamma anordnare innebär att det alltid för spelarna finns ett alternativ som erbjuder bättre villkor än de nationella. I och för sig är den fysiska spelmarknaden alltjämt den dominerande, i varje fall i Sverige, men spel i elektroniska former ökar i sådan omfattning att det inte längre kan bortses från den verksamheten.

Det är mot denna bakgrund som frågan om en förstärkning av de svenska anordnarnas konkurrensförutsättningar bör bedömas. Det kan nämligen hävdas att om det inte finns förutsättningar att stänga ute de internationellt verksamma anordnarna från den svenska marknaden måste de svenska spelanordnarna kunna konkurrera med dessa på någorlunda jämförbara villkor. Endast genom att locka tillbaka svenska spelare till de svenska anordnarna finns det förutsättningar att ha en sådan nationell kontroll över spelandet som är önskvärd för att skyddet för spelarna och andra tvingande allmänhänsyn skall kunna tillvaratas. Genom den svenska lagstiftningen kan utformningen av de skilda spelformerna och de närmare villkor som bör gälla för dessa regleras, och särskilda försiktighetsåtgärder kan ställas upp när detta är påkallat. Det finns också möjligheter att ålägga den som anordnar spel eller lotterier att upphöra med verksamheten eller förändra denna, om den skulle bedrivas på ett olämpligt eller skadligt sätt. En ytterligare effekt om spelandet kanaliseras till spel som anordnas här är givetvis att överskottet från spel och lotterier kan behållas i landet.

Enbart utifrån denna utgångspunkt vore det tydligt att svenska anordnare av spel och lotterier borde ha samma förutsättningar som de utländska konkurrenterna. En sådan kanaliseringssträvan är emellertid, som utredningen också funnit i avsnitt 5.3, inte oproblematiske.

Först måste man överväga om en ökning av spelandet är eftersträvarvärt. Förbättrade förutsättningar för svenska anordnare behöver i och för sig inte nödvändigtvis leda till ett ökat spelande utan kan i bästa fall innebära en omfördelning av befintligt spelande. Det finns dock inte belägg för att säga att spelandet *inte* kommer att öka. De sociala och ekonomiska konsekvenserna för spelarna måste också beaktas. Om de förbättrade konkurrensförutsättningarna kan förväntas leda till att antalet spelberoende ökar måste det övervägas om åtgärderna verkligen bör genomföras. Lagstiftaren måste också ställa sig frågan, om det verkligen är

önskvärt att det inom ramen för den svenska regleringen bör tillåtas att spel- och lotteriverksamheten bedrivs på ett sätt som motsvarar den som anordnas av internationellt verksamma aktörer.

I detta avseende är de gemenskapsrättsliga aspekterna väsentliga. Som utredningen konstaterat i kapitel 6 får ekonomiska hänsyn, såsom finansiering av allmännyttiga ändamål, inte åberopas till stöd för inskränkningar i den fria rörligheten. Däremot har EG-domstolen inte funnit att en lagstiftning som inskränker den fria rörligheten är oförenlig med EG-rätten redan på grund av att den kan leda till ekonomiska fördelar. Detta förutsätter dock att den verkliga avsikten med den restriktiva lagstiftningen är att kunna tillvarata tvingande allmänintressen, såsom att motverka kriminalitet eller sociala och ekonomiska skadeverkningar. Som EG-domstolen uttalat är en begränsning av de fria rörligheterna tillåten endast om den ”verkligen tjänar syftet att verkligen minska spelmöjligheterna och om finansieringen av sociala aktiviteter genom ett uttag på intäkterna från tillåtna spel *endast* (utredningens kursivering) utgör en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs” (Zenatti p. 36). Även om syftet med lagstiftningen är legitimt innebär detta emellertid inte att myndigheterna, inom ramen för en i och för sig godtagbar reglering, har en obegränsad handlingsfrihet. EG-domstolen har uttalat 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, - -” (Gambelli p. 69). Under alla omständigheter måste restriktioner som grundas på tvingande allmänintressen vara ägnade att säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna skall bidra till att begränsa spelverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt (jfr Gambelli p. 67).

Utredningen har i avsnitt 9.1.6 funnit att det inte är möjligt att slå fast huruvida den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-rätten, och att det finns omständigheter som med varierande styrka talar emot en sådan förenlighet. Alldeles oavsett om lagstiftningen i dagsläget – med beaktande särskilt av hur lagstiftningen faktiskt tillämpas – skulle stå sig vid en prövning inför EG-domstolen, är det enligt utredningen klart att lagstiftningens förenlighet med EG-rätten är diskutabel. Inte minst framgår detta av Regeringsrättens



uttalanden i RÅ 2004 ref. 95, där domstolen funnit att tillämpningen av lotterilagstiftningen i vissa avseenden kan ”så tvivel om det egentliga syftet”. Som utredningen också funnit kan det, sedan Svenska Spel genom regeringsbeslut den 24 november 2005 fått tillstånd att anordna pokerspel över Internet, enligt utredningens bedömning ytterligare befaras att den svenska lotterilagstiftningen inte längre är förenlig med EG-rätten.

Det finns alltså skäl att iakta stor försiktighet när det gäller att föreslå åtgärder som främjar de svenska anordnarnas förutsättningar att konkurrera med anordnare som befinner sig utanför den svenska jurisdiktionen men ändå finns tillgängliga i Sverige, över Internet eller andra interaktiva media. I delbetänkandet ”Vinstandelar” (SOU 2005:21) bedömde utredningen förutsättningarna att höja den tillåtna vinståterbetalningsnivån för svenska spel och lotterier. Med beaktande av Regeringsrättens bedömning i det ovan anmärkta avgörandet konstaterade utredningen att det under sådana förhållanden måste visas att förbättringar av de svenska aktörernas ställning gentemot utländska aktörer innebär en förstärkning av möjligheterna att tillgodose lotterilagstiftningens skyddsintressen. Att i annat fall genomföra sådana förbättringar utan att dessa möts med kraftfulla åtgärder av annat slag för att minska spelmöjligheterna kunde enligt utredningens bedömning leda till att den svenska lagstiftningen inte längre bedöms förenlig med EG-rätten (SOU 2005:21 s. 39).

Prövningen i delbetänkandet inskränkte sig till just frågan om vinstandelar och utredningen hade inte möjlighet att då ta ställning till regelsystemet i ett större sammanhang. Den bedömning som då gjordes av möjligheten att förbättra förutsättningarna för de anordnare av spel och lotterier som omfattas av den svenska regleringen, när denna är svår att förena med EG-rättens krav, äger dock fortfarande giltighet. Utredningen har visserligen funnit skäl att i olika avseenden förstärka regleringen t.ex. genom att all verksamhet bör vara direkt författningsreglerad (avsnitt 9.2.3) och genom att möjliggöra begränsningar i marknadsföringen (kapitel 11). De föreslagna åtgärderna bör visserligen innebära att regleringen bättre än tidigare överensstämmer med EG-rätten men kan knappast ges den betydelsen att det nu kan sägas att regleringen utan någon tvekan skulle stå sig vid en prövning.

Det är alltså alltjämt påkallat en försiktig bedömning när det gäller att ta ställning till åtgärder i syfte att stärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft. Sådana konkurrensförstärkningar

bör kunna genomföras, men det krävs enligt utredningens bedömning i högre grad att åtgärdens ändamålsenlighet visas än om systemet uppvisade en tydlig stabilitet. Åtgärder som syftar till att säkra att det överskott som tillfaller staten eller allmännyttiga ändamål inte minskar måste samtidigt kunna motiveras av att skyddshänsynen i lagstiftningen stärks. I annat fall bör åtgärderna inte genomföras.

### 9.6.2 Skillnader i förutsättningar

Det är som utredningen ser det framför allt i två avseenden som de svenska anordnarna av spel och lotterier över Internet har sämre förutsättningar att bedriva en konkurrenskraftig verksamhet än utlandsbaserade anordnare har, nämligen i fråga om vinståterbetalning och spelformer. Utredningen har ingen fullständig överblick över de utlandsbaserade spelföretagens förutsättningar, och det kan därmed finnas ytterligare faktorer som innebär att dessa har ett försteg framför de svenska anordnarna. Dessutom torde även den omständigheten att en anordnare är underkastad bristfällig tillsyn i den stat där verksamheten är etablerad innebära ett försteg i förutsättningarna att konkurrera, likaså om anordnaren inte begränsas av åldersgränser eller liknande faktorer. Sådana faktorer är emellertid inte relevanta när utgångspunkten skall vara att den svenska lagstiftningen skall tillgodose höga krav på säkerhet och omsorg om spelarna.

#### *Vinstandelar*

Utredningen har i delbetänkandet ”Vinstandelar” (SOU 2005:21) beskrivit den gällande regleringen av hur stor del av omsättningen som får återbetalas till spelarna i form av vinster. Följande vinstandelar följer av lotterilagen:

- *Egentliga lotterier* – lägst 35 procent och högst 50 procent
- *Bingospel* – lägst 35 procent
- *Värdeautomater* – lägst 85 procent

Eftersom spel över Internet skall anses som egentligt lotteri enligt lotterilagen gäller även där att vinstandelen skall vara lägst 35 procent och högst 50 procent.

För ATG och Svenska Spel är verksamheten, såvitt är av intresse här, reglerad genom de särskilda tillstånd som regeringen meddelat med stöd av 45 § lotterilagen. Lotterilagens reglering av vinstandelar omfattar inte dessa verksamheter utan vinstandelarna följer av tillstånden. För ATG gällande vinstandelar varierar mellan 65 och 85 procent beroende på spelform. Vid vadhållning hos Svenska Spel gäller att högsta vinstandelen varierar mellan 65 och 80 procent medan högsta vinstandelen vid övriga spelformer, inklusive stryktips och måltips, varierar mellan 45 och 55 procent.

Såvitt utredningen kunnat utröna är de utlandsbaserade anordnare av spel och lotterier över Internet vars verksamhet är tillgänglig för svenska spelare inte underkastade någon motsvarande reglering av vinståterbetalningen. För dessa är det i stället affärsmässiga överväganden som avgör hur stor andel av insatserna som betalas tillbaka till spelarna. Ågarnas intresse av att rörelsen skall inbringa ett överskott får ställas mot konkurrensen från andra anordnare. Anledning saknas för dessa anordnare att begränsa vinståterbetalningen i syfte att minska intresset för spelandet. Definitiva uppgifter om nivån på vinståterbetalningen hos dessa anordnare saknas. Det har emellertid uppskattats att vinståterbetalningen vid sedvanlig vadhållning torde uppgå till mellan 85 och 95 procent. När det gäller spelbörser, där spelföretaget endast fungerar som en förmedling mellan spelarna, är vinståterbetalningen ännu högre. I det fallet spelar deltagarna mot varandra i stället för mot spelföretaget som endast tar ut provision för förmedlingstjänsten. Detsamma gäller för övrigt vid pokerspel över Internet. Inte heller när det handlar om andra interaktiva spelformer, såsom turspel, torde det finnas någon reglering av nivån på vinståterbetalning. Även där torde nivån vara runt 90 procent (jfr Ladbrokes ”Trippel” där vinståterbetalningen enligt uppgift uppgår till 91 procent, att jämföra med Svenska Spels ”Triss” som har en vinståterbetalning om maximalt 50 procent).

Skillnaden i vinståterbetalning är således påtaglig, särskilt när det gäller sådana spelformer som enligt lotterilagen är att anse som egentliga lotterier. I fråga om vadhållning har de svenska anordnarna redan i dag rätt till högre vinståterbetalning än vid övriga spelformer, men även där föreligger markanta skillnader. När det gäller frågan om vinstandelar såsom konkurrensmedel hänvisar utredningen till delbetänkandet (SOU 2005:21 s. 20 f.).

### *Spelformer*

Lotterilagstiftningen innebär inget formellt hinder mot att tillåta de svenska anordnarna av spel och lotterier att bedriva samma slags verksamhet över Internet som de utlandsbaserade spelbolagen gör. Det enda absoluta hinder som följer av lotterilagen gäller kedjebrevsspel – innefattande även s.k. pyramidspel – som överhuvudtaget inte får anordnas. Eftersom spel och lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor enligt 21 a § lotterilagen blir att anse som s.k. egentliga lotterier innebär detta i praktiken att förutsättningarna för svenska anordnare är sämre än för de utlandsbaserade. T.ex. måste folkrörelserna, när dessa bedriver lotteriverksamhet över Internet, följa lotterilagens vinstregler och är förhindrade till högre vinståterbetalning än 50 procent.

Vadhållning i samband med hästtävlingar eller i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun omfattas inte av de särskilda reglerna om EMV-lotterier utan förutsätter särskilt tillstånd av regeringen enligt 45 § lotterilagen. Vid sådant särskilt tillstånd är det även möjligt att avvika från de gängse vinstreglerna. Denna möjlighet gäller även för sådana EMV-lotterier som enligt 21 a § är att anse som egentliga lotterier. Regeringen har emellertid endast givit särskilda tillstånd åt Svenska Spel och ATG, och när det handlar om t.ex. ”skraplotter” över Internet är vinstreglerna i princip de samma som för folkrörelsernas egentliga lotterier.

Det är således till stor del vinstreglerna som medför att de svenska anordnarnas konkurrensförhållanden är sämre än de utlandsbaserade spelbolagens. Dock är det även så att de svenska anordnarna inte i praktiken har tillstånd att anordna samtliga spelformer som erbjuds hos utlandsbaserade spelbolag. Spelbörser kan i och för sig likställas med vadhållning med löpande odds, men anordnaren förmedlar endast olika spelares vad mot varandra. Det är knappast möjligt att anordna spelbörser om de vinstregler som annars gäller för sådan vadhållning skall följas. Ett kasinospel över Internet är i praktiken ett slumpspel som inte skiljer sig nämnvärt från andra slumpspel såsom ”Triss”. Om avsikten är att så långt som möjligt återskapa karaktären av ett kasino krävs dock, bland andra åtgärder, vinstmöjligheter i nivå med vad som gäller på kasinon enligt kasinolagen. Även där är det alltså framför allt frågan om vilka vinstregler som gäller.

Diskussionen om vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft bör därför i första hand, och

med beaktande av den tid utredningen fått till sitt förfogande, riktas in på vinstreglerna. Det finns i det sammanhanget skäl att beakta att direktiven särskilt pekar på behovet att ta ställning till en höjning av vinståterbetalningen. Samtidigt måste emellertid spelformernas karaktär bedömas, inte minst mot bakgrund av spelberoendeproblematiken. Även i det sammanhanget kan dock vinstreglerna vara av betydelse. Den verksamhet över Internet som med en vinståterbetalningsnivå om 50 procent kan likställas med en trisslott torde vid en vinståterbetalningsnivå om 90 procent i stället kunna jämföras med en spelautomat.

### 9.6.3 Generella förutsättningar att föreslå förstärkningar

Som redovisats i avsnitt 9.6.1 är det inte oproblematiskt att generellt förstärka de svenska anordnarnas konkurrensförutsättningar. Utredningen bedömer att det finns ett visst utrymme att förstärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft, utan att därmed ge avkall på hänsynstagandet till allmänna skyddsintressen. En förbättring av förutsättningarna kan förväntas leda till en kanaliseringseffekt, även om det är svårt att avgöra hur omfattande denna blir. En ökad konkurrenskraft för de svenska anordnarna leder med stor sannolikhet till ökat spelande. Det är också förenat med betydande svårigheter att bedöma hur långtgående förstärkningar som bör föreslås. För utredningens bedömning är emellertid de gemenskapsrättsliga aspekterna av väsentlig betydelse. Varje förstärkning av dessa förutsättningar innebär givetvis inte att den svenska regleringen nödvändigtvis måste komma i strid mot EG-rätten men i den mån förändringar kan befaras leda till att spelandet totalt sett ökar måste det samtidigt visas att åtgärderna är nödvändiga för att upprätthålla lotterilagstiftningens skyddsintressen eller i varje fall måste åtgärderna mötas med ansträngningar i syfte att begränsa spelandet.

Utredningen bedömer inte att det finns förutsättningar att låta de svenska anordnarna få bedriva sin verksamhet utifrån villkor som är identiska med de utländska anordnarnas, i varje fall om det samtidigt skall vara möjligt att hävda den svenska lagstiftningens förenlighet med EG-rätten. Det är i och för sig väsentligt att svenska myndigheter har kontroll över en så stor del av spelmarknaden som möjligt, men kontrollen i sig kan inte rättfärdiga inskränkningar i den fria rörligheten. Genom regleringen måste i

stället syftet att begränsa spelandet samt motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, motverka kriminalitet etc. verkligen kunna tillgodoses. Om spelverksamheten i sig är den samma, var än verksamheten bedrivs ifrån, måste regleringen kunna motiveras av att verksamheten ändå bedrivs säkrare i Sverige än någon annanstans. Detta kan t.ex. ske genom stränga krav på ålderskontroll, avstängningsprogram, aktiv kontroll hos anordnarna att identifiera kunder med problembeteende etc. Utredningen bedömer emellertid att alla dessa krav kan tillgodoses även på en svensk spelmarknad där även andra anordnare än i dag skulle kunna ha tillträde. Att kraven måhända kan genomdrivas på ett effektivare sätt om det endast finns en eller ett fåtal anordnare som står under direkt statlig kontroll ifrågasätter inte utredningen. Detta förutsätter emellertid att staten aktivt använder sitt inflytande i de statskontrollerade spelbolagen. Hur som helst torde det inte vara något som hindrar ett effektivt sanktionssystem mot även andra aktörer än de statskontrollerade, ytterst genom indragning av tillståndet. Det kan mot bakgrund av det anförda hävdas att en svensk reglering som inskränker den fria rörligheten av speltjänster inom Europeiska unionen, samtidigt som de svenska anordnarna ges rätt att bedriva sin verksamhet utifrån mera marknadsmässigt betingade förutsättningar inte kan anses uppfylla kraven på proportionalitet, även med beaktande av det omfattande utrymme för skönsmässiga åtgärder som EG-domstolen tillerkänt de nationella myndigheterna på området.

Vad som emellertid skulle kunna anföras till stöd för en ordning där en, eller möjligen ett fåtal, aktörer har exklusiv rätt att bedriva spel- och lotteriverksamhet i Sverige är att en monopolliknande reglering verkar avhållande på konkurrensen och därmed befrämjar önskemålet om en begränsning av spel- och lotteriverksamheten. De åtgärder som diskuteras här innebär emellertid en förstärkning av de svenska anordnarnas konkurrenskraft och verkar således i motsatt riktning.

Om avsikten är att bedriva spelverksamhet på marknadsmässiga villkor på en konkurrensutsatt marknad är det alltså enligt utredningens bedömning inte samtidigt möjligt att upprätthålla ett statligt monopol. Utredningen kan alltså inte förespråka att de svenska anordnarna av spel och lotterier skall tillåtas bedriva verksamheten utifrån samma förutsättningar som de utländska konkurrenterna.

Att genomföra åtgärder som kan förväntas stärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft men som ändå innebär att förutsättningarna för dessa är sämre än de utländska konkurrenternas innebär att någon konkurrensneutralitet inte kommer att uppnås. Sådana åtgärder kan ändå förväntas i viss mån befrämja en kanalisering och därmed även en förstärkning av svenska myndigheters kontroll. Om det genom utformningen av regleringen betonas avsikten att begränsa spelverksamheten, torde det finnas möjligheter till försiktiga förbättringar av villkoren för de svenska anordnarna och samtidigt upprätthålla den restriktiva spelpolitiken.

#### 9.6.4 Spelformer

I enlighet med vad som sagts i avsnitt 9.6.2 torde det i första hand vara vinstreglerna, och inte spelformerna i och för sig, som har betydelse för de svenska anordnarnas konkurrenskraft. Vinståterbetalningen behandlas i nästa avsnitt.

För några av de spelformer, som det hävdats skulle stärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft om de vore tillåtna, är emellertid även själva karaktären i spelet och inte enbart vinstreglerna det avgörande. I första hand gäller detta sådana spelformer, där verksamheten äger rum mellan spelarna och inte mellan en spelare och anordnaren.

Varken lagstiftningens förarbeten eller direktiven till utredningen ger någon direkt vägledning i fråga om hur den sunda och säkra svenska spelmarknad, som är målet för spelpolitiken, bör se ut. Det är utredningens uppfattning att enbart den omständigheten att en viss spelform existerar på Internet inte innebär att det måste finnas ett lagligt svenskt alternativ till den spelformen. Endast i den mån spel och lotterier kan anordnas på ett sätt som är förenligt med målen för den svenska spelpolitiken bör detta få ske.

##### *Poker*

Som redovisats i kapitel 3 har verksamheten med poker över Internet utvecklats närmast explosionsartat de senaste åren. Något lagligt svenskt alternativ till den verksamheten har tidigare inte funnits. Svenska Spel har nu genom beslut av regeringen den

24 november 2005 erhållit tillstånd att över Internet anordna pokerspel. Åtgärden i sig kan enligt utredningens bedömning svårligen sägas ha till syfte att begränsa spelverksamheten och minska spelandet. Det finns också anledning att peka på att denna spelform, i Folkhälsoinstitutets remissyttrande till regeringen angående Svenska Spels ansökan, bedömts som mycket riskabel ur spelberoendesynpunkt.

### *Spelbörser*

När det gäller spelbörser, och liknande former av vadhållning där verksamheten äger rum mellan deltagarna i stället för mot anordnaren, har utredningen inte tillgång till forskning som visar om denna verksamhet är förenad med andra eller större risker från spelberoendesynpunkt än annan vadhållning. Vadhållning bedöms i allmänhet vara ett ”medium-riskspel” där det alltså föreligger faktorer som kan öka risken för spelberoende. Farligheten torde dock kunna begränsas genom begränsningar i förutsättningarna, t.ex. i vinstreglerna. I spelbörsernas karaktär ligger emellertid att anordnarens vinstmarginal, dvs. den provision som denne erhåller för sin förmedling av vad, måste hållas mycket låg för att verksamheten skall vara konkurrenskraftig. I dag torde provisionen inte vara större än som mest 2–3 procent av insatsernas värde, vilket alltså innebär en vinståterbetalningsnivå om 97–98 procent. Mot bakgrund härav, och med hänvisning till vad vi uttalat ovan i fråga om de svenska anordnarna bör ha en mera allmän möjlighet att bedriva verksamhet med samma förutsättningar som de utländska finner utredningen att det är tveksamt om spelbörser bör få anordnas inom ramen för den svenska regleringen.

#### 9.6.5 Vinstandelar

<b>Bedömning:</b> En viss höjning av vinstandelstaket vid vadhållning bör kunna ske.
--

Utredningen återkommer här till den fråga som behandlades separat i delbetänkandet Vinstandelar (SOU 2005:21) där utredningen avstyrkte en ensidig höjning av vinståterbetalningen utan att samtidigt vidta åtgärder för att uppnå lagens skyddssyften.



Den tid utredningen fått till sitt förfogande har inte varit tillräcklig för att redovisa en fullständig översyn av lagstiftningen. Denna omständighet påverkar givetvis möjligheterna att föreslå förbättrade villkor i form av höjd vinståterbetalning. Utredningen har emellertid lämnat vissa förslag i fråga om möjligheten att begränsa marknadsföringen av spel och lotterier samt föreslagit att även den verksamhet som Svenska Spel och ATG i dag bedriver väsentligen bör vara författningsreglerad. Om dessa förslag genomförs, och det dessutom anslås tillräckligt med medel i fråga om forskning kring och behandling av spelberoende, torde förutsättningarna generellt att hävda den svenska lagstiftningens förenlighet med EG-rätten stärkas. Även med beaktande av dessa förslag är den svenska lagstiftningens förenlighet med EG-rätten dock osäker.

De förstärkningar som föreslagits bör emellertid kunna innebära att de svenska anordnarnas konkurrenskraft i någon omfattning kan stärkas genom att dessa medges en viss höjning av vinståterbetalningsnivåerna. Ett borttagande av kravet på en viss högsta vinståterbetalning kan utredningen emellertid inte förespråka, ej heller en generell höjning. Däremot kan man tänka sig en försiktig höjning för vissa befintliga produkter.

I delbetänkandet redovisade utredningen de effekter i fråga om konkurrenssituationen samt effekterna för spelberoendet som en höjning av vinståterbetalningen skulle kunna medföra. Till utredningen har framförts att en höjning av vinståterbetalningen för vissa produkter knappast skulle förändra den nationella konkurrensen. Det är i och för sig riktigt att spelmarknaden är segmenterad och att alla produkter inte konkurrerar med varandra. Det har emellertid inte övertygande visats för utredningen att en höjning av vinståterbetalningen för en viss produkt aldrig skulle kunna påverka den nationella konkurrensen. Vidare har den synpunkten framkommit, att det väsentliga vid bedömningen av risken för spelberoende är storleken på nettospelandet och inte på bruttospelandet. Därmed har det ifrågasatts om utredningens slutsatser, att ett ökat spelande innebär risk för ökat spelberoende, är riktiga. Såvitt utredningen kan bedöma innebär inte en ökning av bruttoomsättningen att spelarnas totala förluster nödvändigtvis ökar, utan detta är avhängigt av nettoomsättningen. Emellertid är de ekonomiska konsekvenserna av spelandet inte den enda riskfaktorn att beakta vid bedömningen av en åtgärds farlighet. Även en ökning av spelfrekvensen i sig innebär, enligt vad

utredningen kunnat finna, en riskfaktor. Sammanfattningsvis har utredningen inte funnit anledning att i något väsentligt avseende frångå slutsatserna i delbetänkandet.

Enligt lotterilagen får vinståterbetalningen för rena turspel, som är att anse som egentliga lotterier även när de förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, uppgå till som mest 50 procent. Utredningen ifrågasätter inte att denna relativt sett låga vinståterbetalning är klart hämmande för anordnarens konkurrenskraft. Vid vadhållning i samband med hästtävlingar eller idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun finns ingen reglering i lotterilagen eftersom sådan verksamhet endast kan bedrivas med stöd av särskilda tillstånd enligt 45 § lotterilagen. Vinståterbetalningsnivåerna för dessa verksamheter enligt regeringens beslut är generellt högre än för egentliga lotterier och uppgår till mellan 55 och 85 procent av insatsernas värde. Vid vadhållning är alltså redan i dag konkurrensförutsättningarna bättre än vid egentliga lotterier men både ATG och Svenska Spel har gjort gällande att det inte är tillräckligt utan att ytterligare höjningar är nödvändiga.

Utredningen bedömer att en viss höjning av vinståterbetalningen bör vara möjlig vid vadhållning i samband med idrottstävlingar eller hästtävlingar. Vadhållning har visserligen bedömts vara verksamhet där risken för spelberoende är ganska hög. Spelets karaktär torde emellertid inte förändras beroende på vilken vinståterbetalningsnivå som tillämpas. Det är inte heller frågan om en omedelbar återkoppling mellan insats och utfall eftersom de ifrågavarande evenemangen äger rum efter att insatsen gjorts. Spänningsnivån – som antas vara en faktor som påverkar deltagaren att spela mer än vad hon eller han avsett – torde vara hög men kan knappast påverkas mer än marginellt av vinståterbetalningsnivån. Ur spelberoendesynpunkt torde vinståterbetalningsnivån vara av jämförelsevis mindre betydelse vid vadhållning än vid interaktiva spelformer såsom ”skraplotter” (jfr nästa stycke). Med beaktande av de förstärkningar av hänsynen till lagstiftningens skyddsintressen som föreslagits finner utredningen alltså att vinståterbetalningen vid den vadhållningsverksamhet som Svenska Spel och ATG bedriver bör kunna höjas något. Det bör emellertid inte komma i fråga att medge en rätt till obegränsad vinståterbetalning. Vilka exakta nivåer som bör gälla kan utredningen inte ta ställning till. Med hänsyn till att attraktionskraften i verksamheten ändå måste dämpas, för att därigenom bidra till att, i enlighet med EG-rättens krav, på ett systematiskt sätt begränsa spelandet, torde

vinståterbetalningen inte i något fall få bestämmas till mer än 85 procent (jfr förhållandena i Danmark, Norge och Finland där den högsta tillåtna vinståterbetalningen vid vadhållning – enligt vad utredningen erfarit – är mellan 85 och 88 procent).

När det gäller andra verksamheter än vadhållning, dvs. i första hand rena turspel där slumpen är helt avgörande, kan utredningen emellertid inte föreslå någon höjning av vinståterbetalningen. Utredningen bedömer att turspel över Internet inte kan jämföras med turspel i fysisk form. Den snabba återkopplingen mellan insats och utfall, genom att spelaren omedelbart får reda på utfallet, innebär en klar riskfaktor vad gäller utvecklande av spelberoende, likaså att det är frågan om en monoton verksamhet där spelarens aktivitet inskränker sig till att välja att spela. Redan med gällande vinstregler torde förhandsdragna interaktiva spel av detta slag kunna ifrågasättas ur spelberoendesynpunkt. Det är då utan betydelse om produkten på skärmen presenteras i samma form som en fysisk lottsedel. Det kan med fog befaras att dessa risker ökar betydligt vid en höjning av vinståterbetalningen. Det har antagits att vinståterbetalningsnivån för sådana spelformer måste ligga på 85–95 procent för att det skall vara möjligt att möta den internationella konkurrensen. Vid en så hög vinståterbetalningsnivå skulle vinstchanserna nästan fördubblas jämfört med i dag, förutsatt att den ökade vinståterbetalningen inte kommer att resultera enbart i ett fåtal mycket stora vinster. Den ökade vinstchansen, i förening med den snabba återkopplingen mellan insats och utfall och där möjligheterna är stora att återspela vad som vunnits innebär att spelverksamheten närmast blir att jämföras med spelautomater, en verksamhet där risken att utveckla spelberoende är mycket hög. Med en så hög vinstchans främjas alltså det repeterande beteende som i sig självt, och alltså egentligen oberoende av hur stora vinsterna är, torde vara en av de mest betydelsefulla faktorerna för spelberoende. Dessutom är verksamheten, när den sker över Internet, helt undandragen den sociala kontroll som ändå i någon mån torde finnas vid spelverksamhet i offentliga lokaler. Det finns alltså ingen möjlighet att kontrollera t.ex. om den som spelar verkligen har förmågan att ta ansvar för sina handlingar eller är berusad eller påverkad av droger. Utredningen kan inte finna att det, inom ramen för en spellagstiftning som skall syfta till att på ett systematiskt sätt begränsa spelandet, finns några förutsättningar att höja vinståterbetalningen för turspel på Internet.

Det har däremot ändå inom utredningen övervägts om det skulle vara möjligt att höja vinståterbetalningen för en enskild spelform över Internet, nämligen bingospel. Även sådant spel blir att anse som ett egentligt lotteri när det anordnas över Internet och värdet av vinsterna får således uppgå till högst 50 procent av insatsernas värde. Detta kan jämföras med fysiskt bingospel, där någon övre gräns för vinståterbetalningen inte finns och där denna i dag torde ligga mellan 60 och 70 procent. Utredningen bedömer inte att bingospelets karaktär ändras i nämnvärd mån om det anordnas över Internet, inte heller om vinståterbetalningen höjs något. Det torde ge positiva effekter för anordnaren redan om en begränsad höjning, exempelvis till 60 procent, skulle genomföras. Detta skulle främja folkrörelsernas möjligheter att finansiera sin verksamhet. Mot detta måste dock ställas att detta är en åtgärd som i och för sig främjar ett ökat spelande. Vidare är det lagtekniskt svårt att finna en lämplig reglering av vinståterbetalningen som avser endast denna spelform eftersom bingospel som anordnas t.ex. över Internet är att anse som ett egentligt lotteri med de vinstregler som följer av 16 § lotterilagen. Utredningen har därför valt att inte lägga fram ett förslag om höjd vinståterbetalning för bingospel över Internet. Frågan bör dock enligt utredningens mening övervägas i den kommande behandlingen.

#### 9.6.6 Särskilt om folkrörelsernas lotterier

**Förslag:** Prövningen av om ett rikslotteri kan antas ge sökanden skäligt överskott skall kunna ske med beaktande av sökandens totala lotteriverksamhet.

Enligt utredningens bedömning är det folkrörelsernas spel och lotterier som har sämst förutsättningar att möta konkurrens, såväl nationellt som internationellt. Utredningen har inte, med hänsyn till regeringens tidigare ställningstaganden i fråga om produktfördelningen mellan å ena sidan folkrörelserna och å andra sidan Svenska Spel och ATG, ansett sig ha något utrymme att föreslå ändringar i det avseendet (avsnitt 9.4). Utredningen har inte heller funnit att vinstandelstaket för egentliga lotterier bör höjas (avsnitt 9.6.5). Detta beror på att de spel och lotterier som folkrörelserna i dag har rätt att anordna över Internet är av sådant slag att en höjning av vinståterbetalningen skulle innebära en kraftigt förhöjd

risk i fråga om spelberoende. Därmed innebär förslagen ingen förstärkning av folkrörelsernas konkurrenskraft. Folkrörelsernas ställning på spel- och lotterimarknaden har varit föremål för ett flertal utredningar under årens lopp, utan att detta utmynnat i någon reell förstärkning av marknadssituationen. Det kan noteras att dessa utredningar haft som föremål den nationella konkurrensen och marknadsfördelningen inom landet. Folkrörelsernas ställning på den internationaliserade spelmarknaden har emellertid inte övervägts.

Att folkrörelserna och föreningslivet i övrigt bör förekomma på den lokala lotterimarknaden har inte ifrågasatts. Problemet gäller som utredningen ser det om det är önskvärt med en nationell konkurrenssituation när det gäller rikslotterier. Detta har blivit fallet som en följd av de strävanden som tidigare gjorts att stärka folkrörelsernas lotterier genom att tillåta penningvinster i dessa, vilket ursprungligen var förbehållet de statliga lotterierna. Därmed har folkrörelserna och staten båda medgetts rätt att verka inom samma sektor på marknaden, vilket måste antas vara i strid mot de ursprungliga intentionerna med regleringen. En sådan nationell konkurrenssituation är svår att förena med strävanden att begränsa spelmöjligheterna.

Utredningen har inte haft anledning att ta ställning till den övergripande frågan om folkrörelsernas marknadstillträde med hänsyn till dels att regeringen nyligen inte funnit skäl att föreslå ändringar i produktfördelningen mellan folkrörelserna och staten (prop. 2002/03:93 s. 33 f.), dels att något uppdrag i det avseendet inte framgår av direktiven. Utredningen anser emellertid att frågan förtjänar en djupare analys. Det bör i detta sammanhang noteras, att regeringen den 27 oktober 2005 tillkallat en särskild utredare som skall utreda den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden (dir. 2005:117). I uppdraget ingår bl.a. att undersöka hur staten skulle kunna underlätta för folkrörelserna och det övriga föreningslivet att finansiera sin verksamhet på andra sätt än via bidrag. Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2007.

Enligt 16 § första stycket tredje punkten lotterilagen gäller som förutsättning för tillstånd till ett egentligt lotteri att det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet. Enligt andra stycket gäller dock inte kravet på skälig avkastning om det finns särskilda skäl för annat. Bestämmelsen om skälig avkastning är avsedd att motverka att en för stor del av

bruttoomsättningen skall tillfalla t.ex. serviceföretagen och att olönsamma lotterier inte skall lägga beslag på marknadsutrymmet för lönsamma lotterier (jfr SOU 1992:130 s. 258). Undantaget i andra stycket gäller exempelvis s.k. stimulanslotterier, som huvudsakligen har till syfte att stimulera till aktiviteter som förtjänar stöd (prop. 1981/82:170 s. 127 och prop. 1993/94:182 s. 62). Kravet på skälig avkastning gäller varje enskilt lotteri. Om den ideella föreningen anordnar flera lotterier gäller alltså kravet för vart och ett av dessa lotterier. Något motsvarande krav på att ett enskilt lotteri måste antas ge skälig avkastning har inte ställts upp i regeringens tillstånd till Svenska Spel. Svenska Spel kan därmed, till skillnad från en ideell förening, i och för sig introducera nya lotterier som inledningsvis kan förväntas inte generera något överskott om det ändå kan förväntas att verksamheten efter hand blir vinstgivande.

Från folkrörelsernas sida har det gjorts gällande att kravet på skälig avkastning i dess nuvarande utformning hämmar utvecklingen av nya spel och lotterier eftersom en sådan verksamhet måste bära sina egna kostnader. Det är därmed inte möjligt att finansiera nya lotterier med överskottet från anordnarens övriga produktutbud. Både Folkspel och A-Lotterierna/IOGT-NTO Lotterier har mot bakgrund av detta begärt att på samma sätt som Svenska Spel och ATG få koncessioner av regeringen, dvs. ett tillstånd för samtliga spelformer.

Utredningen finner att folkrörelserna inte bör ha sämre möjligheter än Svenska Spel att utveckla nya lotterier när det gäller rikslotterier. Dagens marknadssituation, med Svenska Spel som den dominerande aktören på den svenska spel- och lotterimarknaden, torde innebära att ett enskilt folkrörelselotteri som visar sig vara olönsamt knappast kan ha någon påtaglig påverkan på de lönsamma lotterierna. Eftersom statsmakterna funnit att folkrörelserna jämte staten bör få anordna lotterier med penningvinster finner utredningen i konsekvens med resonemanget i avsnitt 9.2.3 att samma förutsättningar härvidlag bör gälla.

Det bör emellertid motverkas att lotteritillstånd ges till verksamheter som inte har förutsättningar att generera något överskott. Utredningen finner därför inte att kravet på skäligt överskott bör tas bort helt. Däremot bör det kunna modifieras på så sätt att prövningen, för det fall sökanden anordnar flera lotterier, kan avse sökandens totala lotteriverksamhet.

Utredningstiden har dock inte medgett att något författningsförslag som avser såväl Svenska Spels och ATG:s som folkrorelsernas lotterier kunnat utarbetas. Den ändring utredningen nu föreslår tar därför sikte endast på de senare.

### 9.6.7 Avslutande anmärkningar

De bedömningar som gjorts i de föregående avsnitten innebär väsentligen att utredningen funnit ett utrymme för en försiktig höjning av vinståterbetalningen för traditionell vadhållning men i övrigt inte föreslagit några åtgärder i syfte att stärka de svenska anordnarnas konkurrenssituation. Dessa bedömningar innebär att de svenska anordnarna riskerar att hamna i en ännu svårare marknadssituation än i dag. Övervägandena har inriktats på den del av spel- och lotterimarknaden som avser verksamheter som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, i första hand över Internet men den hårdnande konkurrensen torde drabba även den fysiska svenska spelmarknaden. På vadhållningsområdet är det för övrigt inte påkallat att göra åtskillnad mellan spel i fysisk och elektronisk form i detta avseende eftersom produkterna är desamma. Inom utredningens referensgrupper har förts fram farhågor om att konkurrenssituationen kommer att hårdna väsentligt när spel över mobiltelefoner får ett verkligt genomslag. Detta torde väsentligen drabba vadhållningssektorn men genom att utredningen ändå funnit att en viss höjning av vinståterbetalningen inom den sektorn vore möjlig bör situationen inom den sektorn bli mindre allvarlig.

Som nämnts i avsnitt 9.6.6 kan folkrörelserna och föreningslivet i övrigt antas bli särskilt hårt drabbade av konkurrensen från utländska spel och lotterier. Folkrörelsesektorns andel av den totala svenska spelmarknaden är i dag vikande och en utveckling i annan riktning kan knappast förväntas. Effekterna kan antas bli en väsentligt försämrad ekonomisk situation för föreningslivet. Om dessutom Svenska Spels omsättning minskar kan ytterligare ekonomiska konsekvenser drabba den del av föreningslivet som står som mottagare av delar av Svenska Spels överskott. Utredningen bedömer alltså att det finns anledning till oro i fråga om finansieringen av föreningslivets verksamhet i framtiden. Finansieringen av allmännyttiga ändamål kan emellertid inte ensamt rättfärdiga en restriktiv spelpolitik enligt EG-domstolens

praxis. För det fall den restriktiva politiken verkligen har motiverats av legitima hänsyn är det inte godtagbart att ytterligare förstärka inskränkningarna i den fria rörligheten av ekonomiska skäl. Det är mot bakgrund härav som utredningen kommit fram till de ovanstående slutsatserna.

Sammanfattningsvis är utredningen av den uppfattningen att den nuvarande svenska spelpolitiken inte är ändamålsenlig för att på en och samma gång tillvarata sociala skyddshänsyn, såsom att motverka kriminalitet eller sociala och ekonomiska skadeverkningar, och möjliggöra finansieringen av allmännyttiga ändamål eller för den delen bidra till statsintäkter. Det är också mot den bakgrunden utredningen funnit anledning att föra upp frågan om det inte bör övervägas att vidga utrymmet för konkurrens på den svenska spel- och lotterimarknaden. Utredningen inser att en reglering, med ett utrymme för privata vinstintressen och med konkurrens mellan flera anordnare även nationellt, inte innebär en lösning på alla de problem som föreligger i dag. En sådan reglering torde i sig innebära en risk för ökat spelande och ökade spelproblem samtidigt som den andel av överskottet som tillfaller allmänna eller allmännyttiga ändamål borde minska. Om man försöker framhärda i att behålla den nuvarande regleringen kan det emellertid befaras att motsvarande konsekvenser ändå uppkommer. Dessutom har myndigheterna inte någon möjlighet till kontroll över spelandet när det sker hos andra anordnare än de svenska. Det är framför allt i detta senare avseende som en marknadsöppning skulle vara betydelsefull. Även om en reglering med den innebörden skulle förutsätta att sådana villkor måste erbjudas som gör att en svensk licens skulle anses vara ett verkligt alternativ för kommersiella spelanordnare torde kontrollen över den internationella spelmarknaden bli större. Detta är dock inget utredningen kunnat ta någon närmare ställning till här.

Någon möjlighet att avgränsa spelandet nationellt och upprätthålla nationella spelmarknader finns enligt utredningens bedömning inte längre. Den tekniska utvecklingen har inneburit att nationsgränserna suddats ut på denna marknad liksom på många andra marknader. Endast genom internationella överenskommelser finns det enligt utredningen förutsättningar att reglera spelmarknaden. Varje försök att stänga ute utländska spelanordnare är dömt att misslyckas, och någon direkt accept från det svenska folket kan knappast förväntas. Det är ju inte frågan om någon illegal verksamhet utan precis samma verksamhet som – framför



allt – Svenska Spel tillhandahåller i dag. Att i stället förbättra de nationella anordnarnas förutsättningar så att dessa ges möjligheter att konkurrera med de utländska på lika villkor innebär enligt utredningens bedömning att den svenska lagstiftningen med all sannolikhet kommer att underkännas vid en prövning inför EG-domstolen. Utredningen kan givetvis inte föreslå en sådan lösning, även om det troligen skulle dröja flera år innan ett utslag från domstolen kan föreligga.

Staten har som utredningen ser det mot den bakgrunden två huvudalternativ. Antingen söker man upprätthålla en verkligt restriktiv spelpolitik där sociala skyddshänsyn kommer i första hand och där intäkterna från spel verkligen utgör en ”accessorisk positiv konsekvens” av regleringen eller så låter man ekonomiska hänsyn träda i förgrunden med den följderna att man inte längre kan upprätthålla en nationell spelpolitik med staten, hästsporten och folkrörelserna som de enda aktörerna. Det finns givetvis olika godtagbara ordningar, men det framstår som klart att det inte går att dels hålla fast vid en reglering motsvarande den nuvarande, dels tillåta att den verksamheten bedrivs utifrån marknadens villkor.

## 10 Alternativ modell

### 10.1 Inledning

Den lösning som utredningen har valt som modell enligt kapitel 9 skall ses mot bakgrund av den förhållandevis korta tid som stått till förfogande. Bakom beslutet ligger det faktum att den nuvarande regleringen framstår som det enda alternativet om man söker ett i görligaste mån fullständigt system i vilket man kan vidta de ändringar som aktualiserats vid tillämpningen av nuvarande bestämmelser och som kan tjäna som illustration av de bestämmelser som man vill bevara också i ett framtida system. Ytterligare en faktor som bidragit till utredningens val är direktivens villkor att den traditionella spelpolitiken skall utgöra grund för den slutgiltiga lösningen. Detta har använts som ett argument för att den valda modellen måste i allt väsentligt bygga på det nuvarande regelsystemets struktur. Mot en sådan tolkning talar dock att direktiven särskilt poängterar uppgiften att anpassa lagstiftningen till den marknadsmässiga och den tekniska utvecklingen samt till EG-rätten. Om utredningen skulle finna att en sådan anpassning inte kan ske inom ramen för den traditionella spelpolitiken, måste avsteg från denna rimligtvis kunna accepteras. Slutsatsen blir att tidsbrist har medfört att utredningen inte hunnit överväga tänkbara, mera heltäckande alternativ till den valda modellen.

I de flesta medlemsstater finns en reglering som syftar till att spel och lotterier skall vara en nationell angelägenhet. Även om man från EG-rättsligt håll väljer att inte harmonisera lagstiftningen på spelområdet har medlemsstaterna, genom inträdet i Europeiska unionen, åtagit sig att följa gemenskapsrättsliga regler. Om lagstiftningen på spelområdet inte harmoniseras kvarstår givetvis Sveriges skyldighet att följa de EG-bestämmelser som är aktuella på området.

I kapitel 9 har utredningen konstaterat att nuvarande lagstiftnings förenlighet med EG-rätten efter hand blivit alltmer tveksam

särskilt efter regeringens beslut den 24 november 2005 att medge Svenska Spel rätt till pokerspel över Internet.

Enligt utredningen kan man befara att EG-domstolen inom överskådlig tid konstaterar att en reglering som den svenska, i ett eller i flera avseenden, inte är förenlig med gemenskapsrättsliga regler. Av avsnitt 6.3.3 framgår vidare att nationella domstolar vid ett flertal tillfällen har ifrågasatt regleringar motsvarande den svenska lotterilagstiftningen. Det sagda innebär, enligt utredningen, att den svenska staten bör förbereda sig på att man kan tvingas att förändra den svenska lotterilagstiftningen radikalt inom några år.

Lotterilagen innehåller visserligen regler om lotterier som i Sverige förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, men är inte anpassad till den globalisering som användandet av Internet innebär. Tekniken har medfört att lotterilagen inte längre är ett effektivt och heltäckande styrmedel för spelmarknaden. Som utredningen redogjort för är det i princip omöjligt att upprätthålla en nationell spelmarknad. Det finns inga verkningfulla metoder för att hindra anordnare utan svenskt tillstånd från att erbjuda spelare i Sverige spel över Internet. Utredningen har tidigare redovisat, se t.ex. avsnitt 3.6.2, att en allt större del av spelandet i Sverige sker på utländska spelsidor. En stor del av de svenska spelarna väljer aktivt att spela på alternativ som står utanför svensk reglering. Det finns inte något som tyder på att denna utveckling kommer att bromsas. Svenska myndigheter har utöver lotterilagens främjandeförbud inga rättsliga möjligheter att motverka konkurrens från utlandet. Det går således inte att bortse ifrån att nuvarande reglering inte är heltäckande och dåligt stämmer överens med hur spelmarknaden fungerar. Sammanfattningsvis synes behovet av en radikalt ändrad lagstiftningsmodell, särskilt för elektroniskt spel, bli alltmera påtagligt.

Utgångspunkten vid bedömningen av om det är lämpligt med en omreglerad spelmarknad kan naturligtvis vara frågan om de skyddsintressen (att motverka brott, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt konsumentskyddet) som gör sig gällande på området bättre tas till vara vid ett annat system än det nuvarande.

Situationen skulle enligt utredningens bedömning motivera en fördjupad analys, särskilt i fråga om lagstiftningens förenlighet med EG-rätten, vilket den korta tid som återstår för utredningsarbetet inte ger utrymme för. Eftersom den modell som redovisas här endast är en principskiss är det svårt att avgöra om den är mer

lämplig en den modell som presenteras i kapitel 9. En fördel är emellertid att den täcker en större del av spelmarknaden än nuvarande system. För att bli ett fullständigt alternativ som på allvar kan komma ifråga måste modellen utvecklas vidare.

Det förhållandet att man inte hunnit utreda en alternativ modell är särskilt olyckligt med hänsyn till att en stor och växande del av spelmarknaden – de utländska spelanordnarna på Internet – även i fortsättningen lämnas oreglerad. Följden blir också att det flöde av kapital som lämnar landet via denna del av spelmarknaden inte hejdas.

## 10.2 En reglerad marknad

Det finns inga olika uppfattningar om att spelmarknaden måste vara föremål för uppsikt under samhällsansvar. Den reglerade marknaden ligger fast. Det är emellertid otillfredsställande att som idag vidmakthålla en kontroll över endast en del av marknaden, nämligen den som hanteras av de svenska spelanordnarna. Om möjligt bör, framför allt i fråga om spel på Internet, alla aktörer på den svenska spelmarknaden lyda under samma regelsystem. Det huvudsakliga ändamålet med en reglerad marknad bör vara att skapa en kontroll som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser de skyddsintressen som gör sig gällande. Syftet bör, utöver kontroll, även vara att skapa konkurrens på jämförbara villkor mellan svenska och utländska spelanordnare, något som utredningens genomlysning av marknaden gett klart besked om definitivt inte råder nu. Givetvis kan man inte ha några illusioner om att kunna införa heltäckande lösningar inom ramen för Internet men det bör enligt utredningens uppfattning finnas möjligheter att finna en lagstiftningsmodell som tillfredsställer ett rimligt kontrollbehov och ger vissa förutsättningar för konkurrens på marknaden. För att uppnå en fullständigare kontroll av spelmarknaden krävs internationellt samarbete.

## 10.3 En licensmodell

Utredningen har sedan en tid skisserat på ett licenssystem som en tänkbar modell. Vid licensgivning kan beaktas de aspekter av reglerande karaktär som man tid efter annan finner behov av.

Systemet skulle omfatta rikslotterier och licenserna bör begränsas i tiden och till ett icke alltför stort antal. Man kan tänka sig en eller ett fåtal licenser per spelform eller licenser som omfattar flera spelformer.

Grundvillkoren för att få licens skall givetvis regleras i lag och regeringen eller en myndighet bör ges möjlighet att ställa upp detaljerade villkor i respektive licens. Hanteringen av licenssystemet kan lämpligen anförtros Lotteriinspektionen med möjlighet eller skyldighet för inspektionen att hänskjuta principiellt viktiga ärenden till regeringen. Det kan finnas anledning att överväga om det är lämpligt att dela upp ansvaret för licensgivning och kontroll på olika myndigheter.

När det gäller urvalet av licenstagare kommer naturligtvis de nuvarande svenska spelordnarna i fråga. Det bör exempelvis inte finnas några hinder för föreningslivet att få licens. Men även andra anordnare, svenska eller utländska, som uppfyller villkoren för licens skall kunna godtas, således även de nuvarande utländska anordnare som erbjuder spel över Internet.

Eftersom syftet med regelverket generellt skall vara att begränsa spelandet, bör bland grundvillkoren finnas bestämmelser om möjlighet till begränsning av marknadsföringen, gärna på det sätt som skisseras i kapitel 11. Av konkurrensskäl är enhetliga regler på detta område särskilt viktiga.

Tilldelningen av licenser bör ske efter ett upphandlingsförfarande under vilket man kan bedöma vilka sökande som bäst kan förväntas uppfylla villkoren för respektive licens.

Det skall finnas möjlighet att överpröva beslut om licens samt villkor för licensen.

Den utförliga beskrivning av främjandeförbudet som framgår av kapitel 9 gäller i samma utsträckning i fråga om licensförfarandet. Det bör kompletteras med ett absolut förbud att anordna lotteri etc. för icke licenshavare formulerat på sätt som redovisats i avsnitt 9.5.4.4. Även om de där beskrivna svårigheterna att sanktionera ett förbud mot olovlig lotteriverksamhet givetvis föreligger i fråga om utländska anordnare kan det vara avhållande att i författning skriva in ett osanktionerat förbud i avvaktan på det internationella samarbete som krävs för att komma tillrätta med internationell konkurrens på spelområdet.

Ett licenssystem är i sin rena form transparent. I ett sådant system skall man kunna utläsa de villkor som gäller för den enskilde lotterianordnaren. Nuvarande bestämmelser i 45 §

lotterilagen, som behandlar regeringens möjligheter att besluta i särskilda fall om avsteg från lotterilagens bestämmelser blir i ett sådant system överflödiga.

I fråga om de verksamheter som inte kommer att omfattas av licenssystemet, t.ex. skulle det kunna gälla lokala lotterier eller spelautomater, behövs fortfarande en reglering motsvarande lotterilagens. De överväganden och förslag till ändringar som utredningen i dessa hänseenden presenterat torde därför kunna genomföras även om marknaden i övrigt skulle regleras på nu skisserat sätt.

#### 10.4 Närmare om förutsättningar för licens

Förutsättningarna för att erhålla licens skall regleras i lag. Vid licensgivningen skall myndigheten bedöma den sökandes lämplighet att bedriva uppgiven verksamhet, bl.a. de tekniska möjligheterna. Man skall också beakta den sökandes ekonomiska förutsättningar samt dennes kvalifikationer att bedriva verksamheten i enlighet med lagens syften. Som utgångspunkt kan tas 33 § lotterilagen där det anges vad tillståndsmyndigheten skall beakta vid tillståndsprövning till s.k. restaurangkasinon. Med hänsyn till att den verksamhet som diskuteras här skiljer sig markant från verksamheten med restaurangkasinon är det dock givet att de närmare bedömningsgrunderna måste skärpas avsevärt.

Om anordnaren inte har sitt hemvist i Sverige måste det vidare ställas krav på en kontaktpunkt här, för att det skall vara möjligt att upprätthålla den kontroll som motiverar licenssystemet. Man kan också behöva föreskrifter om särredovisning av svensk verksamhet i räkenskaperna. Det bör övervägas om det skulle vara möjligt att ställa så långtgående krav som en faktisk etablering här som förutsättning för en licens. Vidare bör det övervägas om en fysisk person hos anordnaren skall stå som ansvarig gentemot svenska myndigheter för licenser rörande elektroniskt spel.

Av lagen bör även framgå grundläggande förutsättningar för spelverksamhet som t.ex. åldersgränser, marknadsföring och vinståterbetalning. Därutöver skall det finnas möjligheter att i respektive licens ställa upp såväl generella som detaljerade villkor för spelverksamheten, allt i syfte att bevaka de sociala skyddsintressen som finns på området. För att uppnå flexibilitet i systemet bör licensgivande myndighet ha befogenhet att när som helst komplettera en licens med ytterligare villkor.

Sverige skall givetvis respektera andra staters reglering och följa GREF<sup>1</sup>:s riktlinjer om gränsöverskridande spel. Exempelvis skall innehavaren av en svensk licens inte ha rätt att använda licensen för att erbjuda spel till invånare i annat land, utan särskild överenskommelse om detta. En förutsättning för svensk licens skall vidare vara att anordnaren åtar sig att inte, själv eller genom närstående subjekt, erbjuda andra spelformer än dem han har svensk licens för till svenska spelare.

Indragning av licens skall naturligtvis kunna ske under giltighetstiden om brott mot bestämmelserna för licens konstateras eller om annan oegentlighet förekommer. Förutsättningarna för att dra in en licens skall framgå av författning. Beslut om indragning kan föregås av varning.

## 10.5 Spelverksamhetens överskott

Den nuvarande regleringen tillåter i princip inte privata vinstintressen. Eftersom ett licenssystem som det nu skisserade innebär att även andra än staten och ideella föreningar ges tillträde till spelmarknaden måste man acceptera att anordnarnas verksamhet drivs med ett eget vinstintresse.

Det skisserade systemet skulle emellertid möjliggöra att intäkter av spelverksamheten även fortsättningsvis kan komma allmännyttiga ändamål tillgodo genom att anordnarna beskattas och att staten via budgeten fördelar medel till ideella syften. Men man kan också tänka sig att en viss andel av överskottet avsätts till t.ex. föreningslivet.

För att utjämna konkurrensförutsättningarna i förhållande till de svenska aktörerna bör man överväga att införa viss beskattning baserad på t.ex. omsättning för de utländska anordnarna. Sannolikt krävs en översyn av skattesystemet på spel- och lotteriområdet och utgångspunkten bör då vara att uppnå skatteneutralitet.

## 10.6 Fysiskt spel

En logisk konsekvens, om ett licensförfarande införs för den elektroniska spelverksamheten, skulle kanske vara att även den fysiska spelverksamheten i Sverige följer samma principer. Det

---

<sup>1</sup> The Gambling Regulators European Forum, se avsnitt 8.2.1.

finns emellertid sektorer inom spelmarknaden som inte lämpligen bör omfattas av ett licensförfarande. Framför allt torde detta gälla spelautomater, där spelberoendenaspekter gör att det starkt kan ifrågasättas om konkurrens bör råda på marknaden. Ett licensförfarande för det fysiska spelet innebär alltså inte att det nödvändigtvis skulle omfatta hela spelmarknaden. Man måste emellertid överväga om det verkligen finns skäl att generellt undanta det fysiska spelet från licensförfarandet av den modell som skisseras ovan. Utredningen har inte i tillräcklig grad bedömt i vilken omfattning det fysiska spelet lämpar sig för ett licensförfarande.

## 10.7 Möjliga konsekvenser av ett licenssystem

Det är framförallt två positiva konsekvenser av ett licenssystem som bör framhållas, dels att en större del av den faktiska spelmarknaden kommer att vara reglerad och stå under svenska myndigheters kontroll, dels att i vart fall en del av det kapital som tidigare lämnat landet behålls här genom att anordnarna beskattas.

Den nuvarande spelpolitiken syftar bl.a. till att begränsa konkurrensen för att hålla spelandet nere. Ett licenssystem kommer sannolikt, delvis beroende på hur det utformas, att medföra ökad konkurrens. Man kan således inte bortse från risken att ett licenssystem leder till ökat spelande och därmed också mer skadeverkningar av spel. Det har också framförts farhågor för att licensinnehavare kan komma att utnyttja licensen otillbörligt, t.ex. genom att locka spelare till spel som han inte har tillåtelse att anordna i Sverige.

Utredningen menar att det, i ett licenssystem, finns förutsättningar att motverka de risker som nämnts ovan. Dels genom att i licenser ställa upp villkor för anordnarna, dels genom att sanktionera otillbörliga åtgärder av anordnarna.

Ett väl genomfört licenssystem med en fungerande tillsyn- och kontrollverksamhet bör vidare kunna leda till en sund konkurrens på jämförbara villkor. En sådan konkurrens gynnar konsumenterna. En reglering, som på detta sätt anpassas till den tekniska och marknadsmässiga realiteten har också förutsättningar att vinna legitimitet hos allmänheten.

Ett licenssystem bör utformas med hänsyn till de skyddshänsyn som ligger till grund för den nuvarande spelpolitiken samtidigt som



systemet bör göras så attraktivt att de anordnare som verkar utanför regleringen motiveras att inlemmas i systemet. Under utredningens arbete har företrädare för utländska aktörer förklarat sig villiga, att om man får tillträde till den svenska marknaden, acceptera riktlinjer för sin verksamhet som i stort sett motsvarar de regler som idag gäller på denna. Även i det skisserade systemet kan det givetvis finnas aktörer som väljer att inte följa reglerna och kommer att erbjuda spel utan tillstånd över Internet till svenska spelare. Det finns emellertid anledning att tro att en modell som öppnar för flera aktörer innebär att spelarna hittar de spelformer och villkor de finner attraktiva bland de reglerade anordnarna och att anordnare utan erforderliga licenser tappar attraktionskraft.

## 10.8 Avslutande synpunkter

Gemenskapsrättsliga regler samt den tekniska och marknads-mässiga utvecklingen på spelmarknaden har medfört att den svenska spelpolitiken står under press. Det är självklart att en omreglerad marknad kommer att innebära förändringar som kräver politiska ställningstaganden. Utredningens överväganden bygger naturligtvis enbart på juridiska grunder och en analys av spelmarknaden. Den analys av spelmarknaden år 2005 som utredningen inom ramen för sitt uppdrag gjort leder emellertid till slutsatsen att tiden nu är mogen att överväga alternativ till nuvarande reglering.

I den situation som råder har utredningen inte kunnat presentera ett fullvärdigt alternativ till den modell som lagts fram i kapitel 9. Det är därför inte möjligt att ta ställning till vilket system som skulle vara att föredra vid en slutlig bedömning. Med en licensmodell av skisserat slag torde dock finnas större möjligheter att beakta de marknadsmässiga förutsättningar så som de i praktiken ser ut idag samtidigt som förutsättningarna att uppfylla de krav som EG-rätten ställer torde vara bättre.

# 11 Marknadsföring av spel och lotterier

## 11.1 Inledning

Enligt direktiven skall frågan om marknadsföringens betydelse för utvecklingen av spelverksamheten och problemspelet studeras närmare. Granskningen bör även omfatta de gemensamma etiska riktlinjer som de svenska spelordnarna själva utarbetat. Utredaren skall bedöma hur marknadsföringen av spel påverkar efterfrågan på olika spelformer och problemspelets utveckling och vid behov lämna förslag.

På senare tid har det debatterats om omfattningen av spelreklam är rimlig i förhållande till de skadeverkningar som spel för med sig. Man har jämfört spelbolagens marknadsföringskostnader med de medel som avsätts för åtgärder mot spelberoende. Det har också ifrågasatts om det är rimligt att statskontrollerade bolag ägnar sig åt omfattande marknadsföring samtidigt som det är statens målsättning att begränsa spelet eller i vart fall begränsa skadeverkningarna av spelet. I debatten framförs framförallt två argument mot spelreklam. Dels det självskrivna argumentet att mindre och mindre aggressiv marknadsföring skulle minska spelet och därigenom också spelrelaterade problem, dels att det finns en gräns för hur mycket en stat kan tillåta nationella anordnare marknadsföring samtidigt som man begränsar den fria rörligheten av tjänster.

Marknadsföring är ett vitt begrepp som, utöver traditionell reklam som annonsering i tidningar och TV, utomhusreklam m.m. även omfattar t.ex. sponsring, TV-produktion av spelprogram och telemarketing. Viss marknadsföring är varumärkesstärkande annan marknadsföring (t.ex. telemarketing) är en försäljningskanal. Formerna för marknadsföring utvecklas kontinuerligt, alltmer raffinerade sätt utvecklas för att locka konsumenterna. Under senare tid har spelreklamen utvecklats från att poängtera monetära värden till att mer peka på sociala värden.

I marknadsföringslagen (1995:450) definieras marknadsföring som

reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter

I rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam artikel 2.1 definieras reklam som

varje form av framställning i samband med närings- eller affärsverksamhet, hantverk eller yrkesutövning för att främja tillhandahållandet av varor eller tjänster, däribland fast egendom, rättigheter och skyldigheter

## 11.2 Marknadsföringens omfattning

I den allmänna debatten har marknadsföringen av spel och lotterier ofta beskrivits som omfattande och aggressiv. Främst är det Svenska Spels och ATG:s reklam som har kritiserats.

Svenska Spels och ATG:s marknadsföring skiljer sig förhållandevis mycket ifrån folkrörelseaktörernas marknadsföring. Medan de statligt kontrollerade bolagen till stor del marknadsför sig genom varumärkestärkande åtgärder, annonsering i TV, dags- och kvällstidningar samt s.k. utomhusreklam satsar folkrörelserna huvudsakligen på direktreklam och telemarketing. Folkspel skiljer sig något från de andra folkrörelseaktörerna genom att de marknadsför Bingolotto i TV.

Reklaminvesteringar på spelmarknaden har ökat markant under senare år. För år 2000 uppgick de sammanlagda reklaminvesteringarna (för svenska och utländska anordnare) till 416 miljoner kronor för att år 2004 uppgå till 794 miljoner kronor.<sup>1</sup> I sammanhanget skall dock noteras att det i den officiella sammanställningen fr.o.m. 2003 ingår sponsring i beloppet.

I tabell 11.1–4 visas officiella uppgifter om svenska och utländska anordnares reklaminvesteringar i Sverige för år 2004 och 2005. Uppgifterna i tabellerna bygger på Sifo reklammätningar och har sammanställts av Svenska Spel och ATG. Av tabellerna framgår bl.a. att Svenska Spel och ATG är de största reklamköparna år 2004 men att Expekt enligt de officiella bruttoberäkningar för 2005 har högre marknadsföringskostnader i Sverige än ATG.

---

<sup>1</sup> Uppgifterna bygger på Sifo reklammätningar och har sammanställts av ATG.

Tabell 11.1 Medieinvesteringar svenska aktörer 2004 (tkr)

	Svenska Spel	ATG	Bingolotto	Folkspel	Övriga	Totalt
Bio	200	0	0	0	0	200
Butiksreklam	2 120	0	0	0	0	2 120
Fackpress	722	10	10	0	527	1 269
Landsortspress	14 998	1 162	5 374	80	313	21 927
Lokal TV	604	2 475	0	0	2 379	5 458
Populärpress	4 531	728	0	0	2 414	7 673
Radio	3 412	1 436	0	0	16	4 864
Storstad Kväll	22 841	27 757	2 224	3 874	7 355	64 051
Storstad Morgon	776	5 174	1 462	0	2 509	9 921
TV	278 775	75 801	60 603	29 832	6 476	451 487
Utomhus	42 590	22 132	9 923	9 230	445	84 320
<i>Totalt</i>	<i>371 569</i>	<i>136 675</i>	<i>79 596</i>	<i>43 016</i>	<i>22 434</i>	<i>653 290</i>

Tabell 11.2 Medieinvesteringar utländska aktörer 2004 (tkr)

	Expekt	Betson	Lad- brokes	Unibet	Multi- poker	Totalt
Bio	0	0	0	0	0	0
Butiksreklam	0	0	0	0	0	0
Fackpress	0	0	0	0	0	0
Landsortspress	2	0	0	0	0	2
Lokal TV	0	0	0	0	0	0
Populärpress	175	416	549	170	91	1 401
Radio	0	0	0	502	0	502
Storstad Kväll	8 128	290	4 874	7 556	0	20 848
Storstad Morgon	199	0	0	372	0	571
TV	33 766	29 661	17 958	12 693	19 833	113 911
Utomhus	1 547	204	0	2 099	0	3 850
<i>Totalt</i>	<i>43 817</i>	<i>30 571</i>	<i>23 381</i>	<i>23 392</i>	<i>19 924</i>	<i>141 085</i>

Tabell 11.3 Mediainvesteringar svenska aktörer jan–sept 2005 (tkr)

	Sv. Spel	ATG Trav och Galopp	Bingo Lotto	Sv. Post- kod- lotteriet	Övriga	Totalt
Bio	0	0	0	0	0	0
Butiks- reklam	866	0	0	0	0	866
Fackpress	398	4	0	0	719	1 121
Landsorts- press	2 129	217	858	0	692	3 896
Lokal TV	0	1 772	0	0	3 449	5 521
Populär- press	2 403	1 553	0	57	3 535	7 548
Radio	5 143	173	0	0	662	5 978
Storstad Kväll	16 801	19 741	0	1 406	17 601	55 549
Storstad Morgon	11 654	1 440	0	0	3 073	16 167
TV	161 461	37 952	23 454	14 520	45 408	282 795
Utomhus	27 356	10 680	0	4 124	958	43 118
<i>Totalt</i>	<i>228 211</i>	<i>73 532</i>	<i>24 312</i>	<i>20 107</i>	<i>76 097</i>	<i>422 259</i>

Tabell 11.4 Mediainvesteringar utländska aktörer jan–sept 2005 (tkr)

	Expekt. com	Unibet	Multi- poker	Betsson	Parbet. com	Eirobet. com	Totalt
Bio	0	0	0	0	0	0	0
Butiks- reklam	0	0	0	0	0	0	0
Fackpress	0	0	0	0	0	0	0
Landsorts- press	9	0	0	0	0	0	9
Lokal TV	0	0	0	0	0	0	0
Populär- press	1 015	513	230	0	0	282	2 040
Radio	0	641	0	0	0	0	641
Storstad Kväll	6 840	7 695	0	0	235	0	14 770
Storstad Morgon	0	16	0	500	0	0	516
TV	87 044	28 502	29 827	19 481	17 202	11 626	193 682
Utomhus	4 402	0	0	0	0	15	4 417
<i>Totalt</i>	<i>99 310</i>	<i>37 367</i>	<i>30 057</i>	<i>19 981</i>	<i>17 437</i>	<i>11 923</i>	<i>216 075</i>

När spelbolagen köper reklam redovisas *bruttokostnader* för reklamen hos Institutet för reklam och mediestatistik (IRM). Bruttokostnaderna baseras på de prislistor som t.ex. TV, dags- och kvällstidningarna har för reklam. I mediebranschen förekommer förhållandevis höga rabatter som varierar beroende på medieslag, köpare och volymen reklam som köps. Rabatterna förhandlas för ett år i taget och avtalen är hemliga. Av konkurrenshänsyn redovisar inte bolagen avtalen och inte heller sina *nettokostnader* för köpt reklam. I tabellerna redovisas de officiella *bruttokostnaderna* för marknadsföring.

De svenska spelbolagen har uppgett att man vid en mycket grov generalisering kan uppskatta att *nettokostnaderna* för reklamen ligger mellan 50–60 procent av bruttokostnaden. Vilka eventuella rabatter de utländska spelbolagen får av svensk media är okänt för utredningen.

### 11.2.1 Svenska Spel och ATG

Utöver ”köpt reklam” har bolagen bl.a. varumärkesstärkande reklam hos sina ombud, direktreklam och sponsring. Kostnaderna för sådan marknadsföring omfattas inte av detta avsnitt.

Under 2004 hade Svenska Spel bruttokostnader för köpt reklam om drygt 371 miljoner kronor. Av tabell 1 framgår att den största posten avsåg TV-reklam (278 mkr), följt av utomhusreklam (42 mkr) och annonsering i kvällspress (22 mkr).

Sedan Regeringsrätten i dom, RÅ 2004 ref. 95, det s.k. Wermdö krog-målet fann att de svenska spelbolagens marknadsföring stundom var aggressiv har Svenska Spel uppgett att de för år 2005 minskat sina *nettoutlägg* för marknadsföring med 20 procent (avseende TV-reklam och utomhusreklam) till en nivå motsvarande 2001 års nivå. Skälen för sänkningen har uppgetts vara, dels att man mot bakgrund av Regeringsrättens kritik vill bidra till att anpassa den svenska spelmarknaden till EG-rätten, dels att man antog att de utländska bolagens marknadsföring skulle minska efter domen varför Svenska Spel också kunde minska sin marknadsföring. Representanter för Svenska Spel har konstaterat att det senare antagandet visat sig vara felaktigt.

Svenska Spel lägger tyngdpunkten av sin marknadsföring på Triss, Lotto och Stryktipset, vilka är sådana spel som man bedömer ha låga riskfaktorer för utvecklande av spelberoende. Kasino

marknadsförs i liten omfattning och värdeautomaterna marknadsförs inte alls. I marknadsföringen av Triss skiljer man inte på den fysiska lotten och EMV-lotten. Däremot har man, mot bakgrund av att Triss på nätet till sin karaktär kan betraktas som riskabel ur spelproblemsynpunkt, infört begränsningar innebärande att varje spelare inte kan köpa för mer än ett visst belopp per dag. Motsvarande begränsningar gäller även för nätspelet Pick´n´click.

De spelare som har Spelkortet<sup>2</sup> får direktreklam per brev, e-post eller SMS. Spelkortsinnehavaren kan begära att bli avstängd från reklam. Någon annan direktmarknadsföring använder sig Svenska Spel inte av numera. Hos ombuden exponeras varumärket Svenska Spel samt de olika spelen.

Även ATG lade huvuddelen av sina marknadsföringskostnader på TV-reklam (75 mkr inklusive sponsring), följt av annonsering i kvällspress (27 mkr) och utomhusreklam (22 mkr). ATG:s totala marknadsföringskostnader uppgick till drygt 136 miljoner kronor för 2004.

ATG satsar sina huvudsakliga marknadsföringskostnader (80–85 procent) på lördagarnas V75. Inne på banorna marknadsför man inte produkterna, man marknadsför inte heller Internet-tjänsterna. ATG har för närvarande inte någon direktreklam, men avser att börja med marknadsföring till innehavare av Spelkortet på liknande sätt som Svenska Spel gör.

### 11.2.2 Folkrörelserna

Som tidigare nämnts är folkrörelsernas marknadsföring olik de statliga bolagens marknadsföring, såväl vad gäller volym som reklamformer. Man satsar i princip inte på annonsering i TV och tidningar eller utomhusreklam utan huvudsakligen på direktmarknadsföring och telemarketing. Anordnarna har särskilt poängterat att direktmarknadsföring, särskilt telemarketing också är försäljningskanaler för produkterna. De uppgifter som utredningen inhämtat från folkrörelserna avser *nettokostnader*.

För 2004 spenderade A-Lotterierna knappt 26 miljoner kronor på marknadsföring, varav drygt 25 miljoner kronor för direktmarknadsföring och drygt 800 000 kronor för övrig reklam.

---

<sup>2</sup> Den som fyllt 18 år och är folkbokförd i Sverige kan ansöka om Spelkortet. På Spelkortet registreras kortinnehavarens alla spel och vinstbevakning sker automatiskt.

A-Lotterierna har målgruppsanpassad reklam och tyngdpunkten på marknadsföringen ligger på s.k. direktmarknadsföring. Under 2005 har man en liten andel TV-reklam. Direktmarknadsföringen består av tre delar och står för 98 procent av A-Lotteriernas marknadsföringskostnader.

1. Adresserad reklam till personer som tidigare har varit kunder hos A-Lotterierna. Dessutom köper man adresser av SPAR samt av postorderföretag.
2. Oadresserad reklam, t.ex. sådan som följer med tidningsprenumerationer.
3. Telemarketing, dvs. personliga telefonsamtal till potentiella kunder då man också säljer produkter.

A-Lotterierna har ingen sponsring.

IOGT-NTO Lotteriers marknadsföringskostnader för 2005 beräknas uppgå till knappt 50 miljoner kronor. Även IOGT-NTO Lotterier riktar sig till en viss målgrupp (+55). Den huvudsakliga marknadsföringen består av direktreklam (25 mkr) och telemarketing (19,7 mkr). Under 2004 har man också satsat 5 miljoner kronor på TV-reklam med syfte att öka kännedomen om Miljonlotteriet. Man samarbetar med A-Lotterierna och säljer lotter hos ATG-ombud.

Under 2004 hade Svebico i princip inga marknadsföringskostnader. År 2005 satsar man 5 miljoner kronor tillsammans med Svenska Spel.

Folkspels marknadsföringskostnader för år 2004 uppgick till 170 miljoner kronor (*nettokostnader*)<sup>3</sup> varav 48 miljoner kronor avsåg sponsring. Bruttokostnaden för TV-reklam uppgick till drygt 90 miljoner kronor. I början av år 2004 lanserades Sverigelotten vilket enligt Folkspel innebar ovanligt höga marknadsföringskostnader för produkten. Folkspel marknadsför sig huvudsakligen genom TV-reklam. Man har direktreklam till de kunder som prenumererar på Bingolotto. Vidare sponsrar Folkspel olika idrotter samt köper sponsring i TV.

---

<sup>3</sup> Kostnaderna i tabell 11.1 avser *bruttokostnader*.



### 11.2.3 Spelanordnare utan svenskt tillstånd

De utländska spelanordnarna har, främjandeförbudet till trots, en omfattande marknadsföring i Sverige, främst i TV och i kvällspress. Av tabell 11.4 framgår att de utländska bolagen ökat marknadsföringen dramatiskt under 2005 och har gjort bruttoinvesteringar om 216 miljoner kronor under de tre första kvartalen, jämfört med 141 miljoner kronor för hela 2004. De svenska anordnarna köpte under samma period 2005 marknadsföring för 422 miljoner kronor.

### 11.3 Marknadsföringens utformning

Det har inte, inom utredningens ram, varit möjligt att utföra någon kartläggning av marknadsföringen på spelområdet. Utredningen har således inte haft någon möjlighet att närmare studera och bedöma spelreklamens utformning. Regeringsrätten betecknade i sin dom, RÅ 2004 ref. 95, spelbolagens marknadsföring som *stundom aggressiv*. Det är oklart om man härmed avsåg marknadsföringens volym, formerna för marknadsföringen, marknadsföringens utformning eller kanske alla faktorer sammantagna.

Man kan emellertid konstatera att reklam för spel om pengar finns runtomkring oss i så gott som alla offentliga miljöer. Den når oss vidare i hemmet via TV, post, telefon och Internet. Bolagens och föreningarnas logotyper och spelprodukter exponeras hos ombuden. Inte bara s.k. spelbutiker utan även dagligvarubutiker är numera ombud för de statliga spelanordnarna. Detta innebär att konsumenter som t.ex. handlar mat exponeras för spelreklam i omfattande utsträckning. En stor del av den exponeringen sker vid kassan, där kunden skall betala. Eftersom många av spelen är "impulsprodukter" så har sådan reklam stor betydelse.

Spelreklam bygger ofta på människors drömmar om pengar, men också på spelet som en social funktion.

### 11.4 Regler om marknadsföring

Marknadsföringslagens (1995:450) bestämmelser gäller för marknadsföring av spel och lotterier. Utöver marknadsföringslagen finns det ett antal lagar som innehåller bestämmelser om marknadsföring. Det finns EG-direktiv angående reklam samt etiska regler som svenskt näringsliv samt nationella och interna-

tionella organisationer tagit fram. I detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för denna reglering.

I lotterilagen finns inga bestämmelser rörande marknadsföring av spel och lotterier. Det finns alltså inte någon lagstiftning som särskilt tar sikte på spelreklam som det t.ex. finns rörande tobak- och alkoholreklam.

#### **11.4.1 Marknadsföring i förhållande till yttrandefriheten.**

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket regeringsformen). Den närmare innebörden av yttrandefriheten redovisas i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Av 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen framgår att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas genom lag.

Yttrandefrihetsgrundlagen skyddar medborgarnas rätt att offentligen, genom olika medier, uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Framställningar som innehåller opinionsbildande eller nyhetsförmedlande inslag skyddas således av yttrandefrihetsrätten.

Marknadsföring, som visserligen har inslag av informationsförmedling, har emellertid ett kommersiellt syfte och innehåll och skyddas därför som huvudregel inte av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen utan skall bedömas enligt allmän lag, i första hand marknadsföringslagen. I den mån det förekommer framställningar som innehåller både reklaminslag och opinionsbildning eller nyhetsförmedlande inslag, s.k. blandade meddelanden, kan framställningen till en del vara yttrandefrihetsrättsligt skyddad och till en annan del bedömas enligt marknadsföringslagen.

#### **11.4.2 Marknadsföringslagen**

Marknadsföringslagen syftar till att främja såväl konsumenternas som näringslivets intressen. Lagen tillämpas när näringsidkare marknadsför produkter i sin näringsverksamhet och gäller även marknadsföring på Internet.

Marknadsföringslagens 4 § är en generalklausul, i vilken det uppställs allmänna krav som innebär att marknadsföringen skall stämma överens med *god marknadsföringssed* och även i övrigt vara *tillbörlig*. Begreppet god marknadsföringssed omfattar förutom god affärssed i näringslivet såväl bindande som utomrättsliga normer. Det kan t.ex. vara fråga om Konsumentverkets riktlinjer, normer som Marknadsdomstolen har skapat eller internationellt vedertagna normer inom ramen för lagens syfte. Regler för god marknadsföringssed finns t.ex. i ICC:s Grundregler för reklam (se avsnitt 11.4.4). Även näringslivets egenåtgärder får betydelse för vad som uppfattas som god sed. I kravet på tillbörlighet ligger, förutom att åtgärder skall vara förenliga med god marknadsföringssed, också ett allmänt tillbörlighetskrav, t.ex. har annonsering med våldsinslag förbjudits. Inom ramen för sådan tillbörlighet faller att marknadsföringen skall vara laglig. Framställningar i marknadsföring som strider mot annan lag kan därför förbjudas enligt lagen.

I generalklausulen (4 § andra stycket) slås vidare fast att näringsidkaren vid marknadsföring skall lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt.

Utöver generalklausulen finns ett antal specialbestämmelser som tar sikte på särskilda marknadsföringsåtgärder, varav främst 5 § och 6 § första stycket är av intresse.

Av 5 § följer den grundläggande principen att reklam skall utformas så att den uppfattas som just reklam och inte som t.ex. redaktionell text. Det skall också tydligt framgå vem som är avsändare av budskapet.

I 6 § om vilseledande reklam sägs att näringsidkaren vid marknadsföring inte får använda påståenden eller andra framställningar som är *vilseledande* i fråga om hans egen eller någon annan näringsidkares näringsverksamhet. Detta gäller särskilt framställningar som avser produktens art, mängd, kvalitet och andra egenskaper, dess ursprung, användning och inverkan på hälsa eller miljö samt produktens pris, grunderna för prissättningen och betalningsvillkoren. Detta gäller även näringsidkarens egna eller andra näringsidkares kvalifikationer, ställning på marknaden, kännetecken och andra rättigheter samt, slutligen belöningar och utmärkelser som har tilldelats näringsidkaren. Uppräkningen är inte uttömmande utan avser att fånga upp de mest förekommande fallen av vilseledande marknadsföring. Med framställning avses ord, bild, tecken m.m. Såväl muntliga som skriftliga budskap omfattas. Förbudet avser själva vilseledandet – om framställningen är ägnad

att vilseleda. Det krävs alltså inte att någon faktiskt förletts att köpa en produkt på grund av framställningen.

I 13 b § finns regler om direktreklam vilka redovisas närmare i avsnitt 11.5.2.

### 11.4.3 TV-direktivet samt direktivet om vilseledande reklam

#### TV-direktivet

I rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989, ändrat genom direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997, om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV-direktivet) finns regler om medlemsstaternas rätt att fastställa villkor för reklaminslag och gränser för reklamvolym. Härutöver finns bl.a. bestämmelser om att TV-reklam skall hållas åtskild från andra delar av programtjänsten, samt att TV-reklam inte får diskriminera någon på grund av ras, kön eller nationalitet eller angripa religiös eller politisk övertygelse.

#### Direktivet om vilseledande reklam

Rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam syftar till att ge konsumenter och näringsidkare skydd mot vilseledande reklam.

Enligt direktivet definieras vilseledande reklam som all reklam som på något sätt, däribland genom sin presentation, vilseleder de personer den riktar sig till eller dem som nås av den, och som genom sin vilseledande karaktär sannolikt kommer att påverka deras ekonomiska beteende, eller som av dessa skäl skadar eller sannolikt kommer att skada en konkurrent. När man skall avgöra om viss reklam är vilseledande skall hänsyn tas till alla inslagen i reklamen och särskilt till sådan information som reklamen innehåller om utmärkande egenskaper för varor eller tjänster, priset eller hur priset beräknas samt annonsörens status, näringskännetecken och rättigheter.

Medlemsländerna är skyldiga att se till att de förfogar över effektiva och tillräckliga medel för kontroll och ingripanden mot vilseledande reklam.

#### 11.4.4 Grundregler för reklam

International Chamber of Commerce (ICC) bildades 1919. ICC syftar till att främja internationell handel, investeringar och marknadsekonomi över hela världen, att utarbeta regler för hur internationella affärer bör bedrivas samt att bistå med service genom ICC:s skiljedomstol. Över 7 000 företag och organisationer från 140 länder är medlemmar i ICC.

En stor del av ICC:s verksamhet består av att ta fram uppförandeetik inom affärsetik och marknadsföring. I detta arbete har man bl.a. sedan 1937 publicerat Grundregler för reklam. Reglerna är i första hand utformade för att användas i näringslivets egenåtgärder men skall också utgöra en rättskälla för domstolar inom ramen för tillämplig lagstiftning. Grundreglerna säger bl.a. att reklam skall vara laglig, hederlig och vederhäftig samt att den inte får utformas på ett stötande sätt. Reklam skall utformas med vederbörlig känsla av socialt ansvar och vara förenlig med god affärssed. Vidare finns det särskilda regler för reklam som riktas till underåriga.

Utöver Grundregler för reklam finns ICC-regler på följande områden: säljfrämjande åtgärder, direktmarknadsföring, marknadsföring på Internet m.fl. elektroniska medier samt sponsring.

#### 11.4.5 Näringslivets etiska nämnd för direktmarknadsföring

Näringslivets etiska nämnd för direktmarknadsföring (DM-nämnden) verkar för att branschen följer regler och normer i direktmarknadsföring. Nämnden prövar ärenden som rör tillämpning av god marknadsetik, avger yttranden, håller överläggningar med myndigheter samt informerar i frågor som rör direktmarknadsföring. DM-nämnden består av en ordförande, som skall vara en jurist med domarkompetens, och fyra ledamöter utsedda av organisationer som representerar producenter och större användare eller köpare av direktmarknadsföring.

#### 11.4.6 Marknadsetiska Rådet

Marknadsetiska Rådet (MER), vars huvudmän representerar såväl annonsörer och reklamproducenter som media, har till uppgift att uttala sig om vad som i samband med företags marknadsföring bör

anses utgöra god affärssed. Uttalandena grundar sig oftast på ICC:s olika marknadsföringskoder, särskilt Grundregler för reklam.

Rådet förfogar inte över några ekonomiska sanktionsmedel. Emellertid är samtliga MER:s uttalanden offentliga och skickas inte bara till parterna utan också till vissa myndigheter, näringslivsorganisationer och media.

#### **11.4.7 Näringslivets Etiska Råd mot Könsdiskriminerande reklam**

Näringslivets Etiska Råd mot Könsdiskriminerande reklam (ERK) inrättades av näringslivet 1988 för att motverka könsdiskriminering i reklam. Rådet prövar endast frågan om reklam är könsdiskriminerande och behandlar inte frågor om god marknadsföringssed i övrigt. ERK består av svenska organisationer och företag i reklambranschen.

ERK prövar skriftliga anmälningar från konsumenter, näringsidkare, organisationer, myndigheter eller kommunala organ. Rådet kan även pröva ärenden på eget initiativ. Rådets fällande utslag offentliggörs medan de friande utslagen normalt endast sänds till anmälaren samt annonsören.

### **11.5 Reglering av särskilda former av marknadsföring**

#### **11.5.1 Radio- och TV-lagen**

Radio- och TV-lagen (1996:844) gäller för sändningar av ljudradio- och TV-program riktade till allmänheten. Lagen innehåller förutom regler angående sändningstillstånd även bestämmelser om vilken reklam och sponsring som får förekomma, hur reklamen skall placeras i förhållande till övriga program, tidslängd av reklam samt vissa regler om reklamens innehåll och utformning. Vad gäller reklamens innehåll och utformning gäller naturligtvis också marknadsföringslagens bestämmelser. Bestämmelserna om innehåll och utformning av reklam gäller såväl sändningsföretaget som annonsörerna. Radio- och TV-lagen innehåller särskilda begränsningar ifråga om reklam som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

### 11.5.2 Direktmarknadsföring

Med direktmarknadsföring avses att marknadsföraren söker direkt kontakt med konsumenten t.ex. genom direktadresserade försändelser, per telefon och e-post. Denna typ av marknadsföring kan upplevas som påträngande och svår att värja sig mot. Därför har särskilda regler och normer utvecklats. Först och främst är marknadsföraren skyldig att respektera bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Av 13 b § första stycket marknadsföringslagen följer att en näringsidkare vid marknadsföring till fysisk person får använda elektronisk post, telefax och andra liknande automatiska system för individuell kommunikation bara om den fysiska personen har samtyckt till det på förhand. Kravet på samtycke gäller emellertid inte om näringsidkaren fått tillgång till den fysiska personens e-postadress i samband med försäljning av en produkt till personen och denne inte motsatt sig sådan marknadsföring (13 b § andra stycket).

Inom näringslivet finns två s.k. preferensregister dit konsumenter kan vända sig för att få till stånd generellt verkande spärrar mot obeställd telefonmarknadsföring respektive obeställd adresserad reklam, nämligen Nix-telefon och Nix-adressat.

Marknadsföringslagens bestämmelse om god marknadsförings- sed innebär att marknadsförare är skyldiga – med vissa undantag – att kontrollera om en persons telefonnummer finns i Nix-telefon innan marknadsföringssamtal rings till konsumenter. Även Internationella Handelskammarens regler kräver att marknadsförare och andra respekterar konsumenters önskan att inte utsättas för viss typ av direktmarknadsföring, t.ex. telefonförsäljning, genom att använda befintliga preferenssystem eller egna interna spärrlistor.

### 11.5.3 Distans- och hemförsäljningslag

Försäljning som sker per postorder, via telefon eller elektroniskt kallas distansförsäljning. Vid distansförsäljning har kunden i regel ingen möjlighet att se varan före köpet varför det är viktigt att varan och köpevillkor presenteras tydligt inför köpet. I distans- och hemförsäljningslagen (2005:59) finns därför särskilda regler till skydd för konsumenten vid sådana avtal.

I lagen finns bl.a. regler om att näringsidkaren skall lämna information om varans eller tjänstens egenskaper, pris, sättet för betalning och leverans vid distansavtal. Som huvudregel har en konsument rätt att frånträda ett distansavtal (ångerrätt). Bestämmelserna om ångerrätt gäller emellertid inte distansavtal om vadhållning eller andra lotteritjänster. I förarbetena<sup>4</sup> till lagen (2000:274) om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal, som ersatts av distans- och hemförsäljningslagen motiverades undantaget med att det finns en påtaglig risk för att försäljningen av tips- och lotteritjänster på distans onödigt skulle motverkas om det fanns en generell ångerrätt för avtal om sådana tjänster. Man poängterade att lagens bestämmelser om informationsskyldighet gäller samt att lotterier som huvudregel endast får anordnas efter tillstånd samt att Lotteriinspektionen utövar tillsyn över lotteriverksamheten.

#### **11.5.4 Utomhusreklam**

I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, plan- och bygglagen (1987:10), väglagen (1971:948) och ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser som reglerar hur och under vilka förutsättningar skyltar och annan reklam får sättas upp utomhus. Ofta fordras tillstånd av myndighet. I övrigt reglerar marknadsföringslagen reklamens innehåll och utformning.

### **11.6 Spelbranschens egenåtgärder**

#### **11.6.1 Spelbranschens etiska regler**

Svenska Spel, ATG, Folkspel, Swebico, A-lotterierna och IOGT-NTO Lotterier har gemensamt överenskommit om riktlinjer för spelbranschen. Riktlinjerna återges här.

1. Spelbolagens reklam skall vara laglig, hederlig och får inte utformas på ett stötande sätt eller så att den uppfattas som alltför påträngande.
2. Reklam får inte missbruka konsumentens förtroende för spelbranschen och dess aktörer och inte heller vilseleda konsumenterna.

---

<sup>4</sup> Prop. 1999/2000:89 s. 64 f.



3. Reklam får inte hävda att utfallet av själva dragningen i turspel beror på något annat än slumpen.
4. Reklam får inte innehålla felaktiga uppgifter vad gäller möjligheterna till vinst.
5. Reklam får inte selektivt riktas mot sårbara och särskilt utsatta grupper i samhället.
6. Reklam får inte förekomma i sammanhang som främst attraherar minderåriga eller vara utformad så att den särskilt riktas mot denna grupp.
7. Ungdomar under 18 år får inte ha en central roll i reklam annat än i sammanhang som beskriver ändamål som spelanordnare bidrar till och då spel inte direkt marknadsförs.
8. Reklam får inte uppmana konsumenterna till överdrivet spelande.
9. Reklam får inte hävda att det saknas risker med överdrivet spelande.
10. Information om spelrelaterade problem och vilken hjälp som finns att få för drabbade och anhöriga skall finnas lätt tillgängligt för konsumenterna.

Vid en granskning av branschens etiska regler kan man ganska snabbt konstatera att vart fall punkterna 1–5 och 8–9 mer eller mindre följer direkt av lag och ICC:s grundregler och inte fyller något egentligt syfte mer än att förtydliga marknadsföringslagens regler.

### 11.6.2 Spelrådet

Spelrådet är en sammanslutning av Svenska Spel, ATG, Folkspel, IOGT-NTO Lotterier, A-Lotterierna och Swebico som står bakom den svenska spelbranschens riktlinjer för marknadsföring. Spelrådet har påbörjat arbetet med att skriva stadgar för Spelrådet samt att bilda en nämnd, Speletiska Granskningsnämnden. Tanken är att nämnden skall ta emot anmälningar mot spelreklam och eventuellt också kunna vidta sanktioner. Alla anordnare som har tillstånd att anordna rikslotterier i Sverige skall ha rätt att vara med i nämnden.

### 11.6.3 Övriga åtgärder

Svenska Spel har den 2 december 2004 beslutat om Spelansvarspolicy för Svenska Spel-koncernen av vilken bl.a. framgår att verksamheter som är särskilt känsliga ur spelansvarssynpunkt marknadsförs endast i begränsad omfattning och med hänsyn till spelets känslighet.

Utredningen har uppfattat att såväl ATG som folkrörelseaktörerna har interna program avseende spelansvar och marknadsföring men att detta inte har manifesterats i officiella dokument.

## 11.7 Sanktioner och tillsyn

### 11.7.1 Sanktioner

I marknadsföringslagen finns bestämmelser om att näringsidkare kan förbjudas att fortsätta med marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed eller på annat sätt är otillbörlig. Det finns också ett förbud att marknadsföra otjänliga produkter. Sådana förbud skall som huvudregel förenas med vite.

En näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot regler i marknadsföringslagen kan åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift).

### 11.7.2 Konsumentverket

Konsumentverket är en statlig myndighet med uppgift att ta tillvara konsumenternas intressen och har tillsyn över ett antal lagar, bl.a. marknadsföringslagen. Verkets generaldirektör är Konsumentombudsman, KO. Med stöd av marknadsföringslagens bestämmelser kan KO uppmana näringsidkare att yttra sig och lämna upplysningar som behövs för att Konsumentverket skall kunna utöva sin tillsyn. En sådan uppmaning kan förenas med vite.

I fall som inte är av större vikt får KO meddela förelägganden om förbud att fortsätta med marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed eller är otillbörlig samt förbud att marknadsföra otjänliga produkter. KO kan vidare väcka talan vid domstol om förbud, åläggande, marknadsstörningsavgift och vite.

### 11.7.3 Lotteriinspektionen

Lotteriinspektionen har en viss tillsyn över spelreklam. I samband med att Lotteriinspektionen ger tillstånd till rikstäckande folkrörelsedrivna lotterier lämnar myndigheten också villkor för verksamheten, vilka bl.a. innefattar att reklam för lotteriet skall godkännas av en kontrollant. Kontrollen avser att skydda spelarens rättigheter samt att undvika ovederhäftig reklam. Lotteriinspektionen har inte någon motsvarande kontroll över de statsstyrda bolagens marknadsföring, men om myndigheten upptäcker missledande eller felaktig marknadsföring har inspektionen möjlighet att lämna synpunkter på sådan marknadsföring.

### 11.7.4 Statens styrning

Regeringen har inte lämnat några generella riktlinjer eller direktiv för hur spelbolagen får marknadsföra sina produkter. Däremot villkorades Svenska Spels tillstånd att anordna och förmedla pokerspel på Internet på så sätt att marknadsföring endast får ske i tidningar och på Internet, att marknadsföringen inte får uppfattas som påträngande samt att telefonnumret till stödlinjen måste finnas med i samband med marknadsföringen och på spelplatsen. Regeringen kan återkalla eller ändra tillståndet om förhållandena kräver det. Såvitt utredningen känner till har regeringen tidigare inte meddelat de statliga eller statskontrollerade spelbolagen några direktiv om hur marknadsföringen får bedrivas, utöver i Svenska Spels tillstånd att anordna kasinospel, där det anges att Svenska Spel i sin marknadsföring av kasinoverksamheten skall ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande.

## 11.8 Spelreklam och spelproblem

Att marknadsföring av spel påverkar konsumenter att köpa spel-tjänster är ganska självklart. Men leder marknadsföringen till att fler personer får problem med överdrivet spelande? Frågan är inte helt enkel att besvara. Det har, såvitt utredningen funnit, inte bedrivits någon forskning i ämnet. Under hösten 2005 publicerade

Statens folkhälsoinstitut en rapport<sup>5</sup> där författaren redovisar den internationella akademiska litteraturen om spelreklam och drar slutsatser i fråga om spelreklamens betydelse för spelproblem. En redogörelse för en del av slutsatserna i rapporten lämnas i detta avsnitt.

Det finns inte någon studie, vare sig i Sverige eller något annat land, där spelreklamens inverkan på omfattningen av spelandet totalt har fastställts. Det framstår ändå som självklart att marknadsföring av spel ökar omfattningen av spelandet; om ingen reklam förekom skulle spelandet minska. En del av marknadsföringen leder till att spelare lockas från en spelprodukt till en annan och behöver i och för sig inte leda till att spelandet ökar. Det finns flera utländska undersökningar som visar att personer, som i högre grad än andra erinrar sig att de har sett spelreklam, spelar mer än genomsnittet. Huruvida detta förhållande beror på att dessa personer ökar sitt spelande p.g.a. reklamen eller att deras spelintresse gör att de lättare uppmärksammar marknadsföring av spel är emellertid oklart.

Om man väger samman vad som är känt om reklampåverkan och spelmissbruk framstår det som troligt att spelreklam i någon mån förvärrar spelmissbruksproblemen men att denna påverkan, jämfört med andra faktorer som spelar in, inte är avsevärd. Däremot kan man anta att spelreklam i vissa situationer kan ha större påverkan på spelproblem, t.ex. om den lockar till och introducerar nya spelformer med särskilt beroendeframkallande egenskaper. För en del personer som är spelmissbrukare och försöker att avhålla sig från spel är spelreklam ett problem. Marknadsföringen lockar dem att spela.

I rapporten nämns en etisk grundregel ”det välinformerade valets princip”. I korthet innebär denna princip att spelarna skall ha rätt till information om vinstchanser samt vilken vinståterbetalning som tillämpas för respektive spelform. Enligt rapportförfattaren är den information som spelbolagen lämnar till spelarna om sina spelformer många gånger bristfällig enligt denna norm.

---

<sup>5</sup> Binde, *Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan*, Statens folkhälsoinstitut, R 2005:21.

## 11.9 Behov av ytterligare reglering

### 11.9.1 Sociala skadeverkningar

Utredningen har hänvisat till en rapport om spelreklam. I rapporten konstateras att det är uppenbart att spelreklam ökar omfattningen av spelande, men att det inte finns någon studie, vare sig i Sverige eller i något annat land, där spelreklamens inverkan på omfattningen av spelandet totalt har fastställts. Av rapporten kan man vidare dra slutsatsen, dels att det är troligt att spelreklam i någon mån förvärrar spelmissbruk, om än inte i avsevärd omfattning, dels att reklam kan upplevas som ett problem för dem som redan har spelproblem och för dem som försöker att avhålla sig från spel.

Liksom rapportförfattaren uppfattar utredningen det som självklart att spelreklam påverkar omfattningen av spelandet. Det ligger i sakens natur att reklam lockar konsumenter att köpa en viss produkt. Även om det är troligt att en del av spelreklamen medför att spelare växlar mellan olika spelformer och inte enbart rekryterar nya spelare eller leder till att befintliga spelare ökar sitt spelande så får man anta att reklamen ökar spelandet, dels genom att fler spelar, dels genom att de som redan spelar ökar sitt spelande.

Utredningen menar också att det är naturligt att ökat spelande leder till mer spelproblem, bl.a. därför att det blir en större bas att rekrytera problemspelare ur. Även om forskningen inte klart visar ett särskilt starkt samband mellan spelreklam och spelproblem menar utredningen att det vore naivt att inte beakta ett sådant samband, särskilt som man kan anta att såväl spelmarknaden som spelreklamen kommer att fortsätta att utvecklas och kanske också öka i omfattning.

Bl.a. av hänsyn till sociala skadeverkningar har vi en spelpolitik i Sverige som syftar till att spelande skall ske under ansvarstagande former. Trots det har man inte ansett att det krävs någon särreglering av spelreklam. De sociala skyddshänsyn som nämnts ovan är, enligt utredningens uppfattning, ett starkt incitament för att statsmakterna bör reglera och kontrollera marknadsföringen av spel och lotterier särskilt.

### 11.9.2 Förenlighet med EG-rätten

Utredningen har tidigare i avsnitt 9.1.6 konstaterat att de svenska spelanordnarnas marknadsföring förefaller tänga gränsen för vad som kan anses godtagbart för att den svenska spelpolitiken skall anses vara förenlig med EG-rätten.

För utredningen står det klart att regeringen, om den har ambitionen att föra en systematisk och sammanhållen spelpolitik överensstämmande med EG-rätten, måste se över regleringen och kontrollen av spelreklam och då särskilt de statskontrollerade bolagens marknadsföring.

### 11.9.3 Skäl emot en reglering

Den svenska spelpolitiken syftar till att erbjuda svenskar attraktiva spel under kontrollerade former och samtidigt finansiera allmännyttiga ändamål. I sammanhanget tycks man utgå ifrån att statliga och ideella spelanordnare har ett större ansvarstagande gentemot spelarna än spelbolag med privata vinstintressen. I linje härmed anses de svenska spelanordnarna ha ett relativt stort utrymme att marknadsföra sig för att kunna hävda sig gentemot de utländska anordnarna som ofta erbjuder spelarna attraktivare spel och villkor. Marknadsföringen är då ett led i arbetet att kanalisera spelarna till ett mer ansvarsfullt spelande i Sverige.

Som utredningen redovisar i avsnitt 11.10.3 finns det emellertid i praktiken begränsade förutsättningar för att på ett verkningsfullt vis kunna begränsa de utländska anordnarnas marknadsföring om man inte inlemmar dem i en svensk reglering. I realiteten innebär det att eventuella begränsningar inte kommer att gälla lika för samtliga anordnare vilket talar emot att reglera de svenska spelanordnarnas marknadsföring.

Om man reglerar de svenska spelanordnarnas marknadsföring på så sätt att deras marknadsföringsmöjligheter begränsas, kvantitativt eller utformningsmässigt, leder det med största sannolikhet till att de förlorar spelare till utländska anordnare. Detta skulle i sin tur innebära att fler svenskar spelar hos "mindre ansvarstagande" utländska anordnare samt att de svenska anordnarnas överskott kommer att minska. Minskat överskott drabbar i slutändan de allmännyttiga ändamålen.

## 11.10 Överväganden

**Bedömning:** Möjligheter bör finnas att i detalj reglera marknadsföringen av spel och lotterier, antingen vid tillståndsgivningen eller i författningsform.

### 11.10.1 Behov av en reglering

I marknadsföringslagen finns bestämmelser som säger att reklam skall vara tillbörlig och överensstämmande med god marknadsföringssed. Där anges också att reklam inte får vara vilseledande. Grundförutsättningar för marknadsföring fastställs således i EG-direktiv och marknadsföringslagen samt kompletteras av bestämmelser i andra lagar och frivilliga överenskommelser, bl.a. ICC:s Grundregler för reklam samt spelbranschens etiska regler.

Det är utredningens uppfattning att gällande regelverk, trots att det inte finns bestämmelser i lag som särskilt tar sikte på spelreklam, är tillfredsställande för att på ett övergripande plan kunna kontrollera att marknadsföringen av spel och lotterier till sin utformning inte blir vilseledande, alltför påträngande eller annars strider mot god marknadsföringssed.

Regeringsrätten konstaterade i RÅ 2004 ref. 95, Wermdö krog, att marknadsföringen på spelområdet är både intensiv och kvantitativt betydande på många platser och i många medier, inte minst i televisionen. Även utredningen anser att spelreklamen är massiv och efterlyser en möjlighet att kunna begränsa marknadsföringen.

Marknadsföringslagen syftar till att upprätthålla en grundläggande etik för marknadsföringen i allmänhet. Den svenska spelmarknaden är reglerad, bl.a. för att skydda konsumenterna från överdrivet spelande. Som tidigare redovisats leder reklam till ökat spelande vilket i sin tur leder till skadeverkningar för enskilda individer och i förlängningen också för hela samhället. Spel skiljer sig också till viss del från andra varor och tjänster. T.ex. innebär ett köp av en lott eller en spelprodukt oftast till en ekonomisk förlust för spelaren. Nämnda omständigheter motiverar en skyddslagstiftning och ett styrmedel utöver det allmänna, nu gällande regelverket.

Spelmarknadens produkter är mångskiftande och det kan t.ex. finnas anledning att begränsa omfattningen samt styra utformningen av marknadsföringen av spelprodukter med hög risk för

spelproblem. Det krävs då en reglering som medger möjlighet att mer i detalj styra marknadsföringen med hänsyn till produktens art.

En reglering av marknadsföringen på spel- och lotteriområdet bör ingå som ett led i spelpolitiken. Utredningen anser också att en sådan reglering i någon mån kan bidra till att den svenska spelpolitikens överensstämmelse med EG-rätten stärks.

Nuvarande reglering innebär att Lotteriinspektionen kan ställa villkor för rikstäckande folkrörelsedrivna lotterier. I samband med tillståndsgivning gör Lotteriinspektionen en ekonomisk kontroll som även innefattar marknadsföringen. I kontrollen ingår bl.a. att inte tillåta ovederhäftig reklam. Någon liknande möjlighet att ställa villkor för de statligt styrda bolagens marknadsföring har Lotteriinspektionen inte. Däremot har regeringen möjlighet att lämna direktiv och riktlinjer för de statskontrollerade bolagens marknadsföring. Några generella direktiv eller riktlinjer har emellertid inte utfärdats vilket innebär att förutsättningarna för bolagens marknadsföring inte synliggjorts. Det föreligger alltså inte likvärdiga förutsättningar för olika anordnare. Utredningen menar att dessa omständigheter i sig talar för att en mer enhetlig och tydlig reglering av marknadsföringen på spelområdet behövs.

För närvarande marknadsför de svenska spelordnarna inte, eller i förhållandevis liten grad spel med höga riskfaktorer för spelproblem. Det är emellertid inte rimligt att det är upp till anordnarnas "goda vilja" att självständigt från tid till annan avgöra volym och karaktär på marknadsföringen. Det finns anledning att genom riktlinjer i lagstiftning eller på annat sätt tydligare klargöra vad som gäller för marknadsföring av spel och lotterier.

### 11.10.2 Hur bör man reglera?

Utredningen konstaterar inledningsvis att det inte är önskvärt att införa ett generellt förbud mot marknadsföring av spel och lotterier. Inte heller EG-domstolens uttalanden i målet Gambelli (p. 69) innebär enligt utredningens uppfattning att staten skall verka för att helt förbjuda marknadsföring på spelområdet.

Ett enkelt sätt att begränsa marknadsföringen vore att bestämma att spel och lotterier får marknadsföras i relation till deras omsättning. Man kan då ange att en viss procent av omsättningen får användas till marknadsföring. Antingen kan man koppla marknadsföringskostnaderna till anordnarens totala omsättning



eller så får varje enskild produkt marknadsföras i förhållande till produktens omsättning. Vid det senare fallet kan föreskrivas att produkter som medför en högre risk för spelproblem får marknadsföras i mindre omfattning än produkter där risken är lägre. Det finns emellertid en risk att en sådan modell inte är tillräckligt flexibel. T.ex. tar den inte sikte på marknadsföringens utformning eller formen för marknadsföringen (TV, reklam över Internet osv.). Det kan också bli svårt att tillämpa en sådan bestämmelse likvärdigt för olika anordnare.

Utredningen har därför funnit att det är lämpligare att en eventuell begränsning tar sin utgångspunkt i produkternas karaktär utan hänsyn till omsättningen. Det finns idag en ganska klar bild över vilka spel som har höga riskfaktorer för utvecklande av spelproblem, t.ex. spelautomater och vissa spel över Internet med snabb återkoppling mellan spel och resultat. Med hänsyn till risken för sociala skadeverkningar är det önskvärt att sådana spelprodukter marknadsförs i begränsad omfattning eller inte alls. I den mån riskfyllda spelformer marknadsförs är det väsentligt att reklamen är måttfull och t.ex. inte framställs som extra attraktiv för ungdomar. Man kan också tänka sig att spelanordnarna endast tillåts att lämna faktisk information om vissa spelformer men inte tillåts att marknadsföra dem på ett lockande vis. Vidare kan man överväga om alla typer av spel bör få marknadsföras i TV, eller via direktreklam.

Statens folkhälsoinstitut har uttryckt<sup>6</sup> att det är rimligt att spelbolagen i sin reklam, marknadsföring och annan information också upplyser om vinstchanser, förlustrisker och farorna med överdrivet spelande. Folkhälsoinstitutet anser att en rimlig målsättning är att omkring en tiondel av informationsmängden utgörs av sådant material. I spelbranschens riktlinjer för marknadsföring sägs att reklam inte får innehålla felaktiga uppgifter vad gäller möjligheterna till vinst. Regeln är ett förtydligande av marknadsföringslagens bestämmelse om att reklam inte får vara vilseledande. På lotter krävs att det skall framgå vinstplan för att de skall typgodkännas. Någon liknande regel för övriga spel på marknaden finns inte. Frågan är om man kan kräva att spelanordnarna i anslutning till spel redovisar de exakta vinstchanserna i den mån de är givna.

Företrädare för de statskontrollerade bolagen har förklarat att, om de skulle åläggas att ange faktiska vinstmöjligheter vid

<sup>6</sup> Förslag till handlingsprogram för att motverka spelberoende, Statens folkhälsoinstitut, 2003, Dnr 20-01-0649

försäljning eller marknadsföring av produkterna måste de samtidigt ges möjlighet att höja vinståterbetalningen. Annars kommer konsumenterna att söka sig till de utländska anordnarna som erbjuder bättre villkor.

Det är inte tillåtet att genom marknadsföring förespegla felaktiga vinstchanser. Utredningen menar att marknadsföringen, i de fall där den lockar spelarna genom att inge hopp om vinst, är sådan till sin natur att det är rimligt att spelaren kan få information om möjligheten till vinst. Det bör därför införas en möjlighet att i vissa fall föreskriva att faktiska vinstmöjligheter skall anges.

Såväl spelmarknaden som formerna för marknadsföring utvecklas kontinuerligt. Utredningen menar därför att en detaljreglering bör undvikas. Samtidigt är det angeläget att det klart framgår för anordnaren vad som krävs av denne när det gäller marknadsföringen av spel och lotteriprodukter.

Utredningen har funnit att det främst är två modeller som bör övervägas.

- a) I samband med att tillstånd eller registrering meddelas ställs villkor upp för marknadsföringen.
- b) Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar i författning villkor för marknadsföring av spel och lotterier.

Utredningen har inte, inom den givna tidsramen, haft möjlighet att närmare överväga vilken modell som är mest lämplig och lämnar därför inte något lagförslag. I båda modellerna finns möjlighet att bedöma lämpligheten i att en viss spelform marknadsförs på visst sätt och i viss omfattning. Det bör finnas utrymme att besluta att vissa spel inte får marknadsföras på annat sätt än att anordnaren informerar om att spelet finns. Marknadsföringen bör kunna begränsas till vissa reklamslag eller i omfattning. Vidare bör det finnas möjligheter att ställa som villkor att anordnaren upplyser om vinstmöjligheter, telefonnummer till stödlinjen och liknande.

För att en reglering skall vara effektiv bör den innehålla sanktioner. Utredningen bedömer att lotterilagens regler om varning och återkallelse av tillstånd (51 §) samt föreläggande och förbud (52 §) är tillräckliga även om man inför regler om marknadsföring. Utredningen anser vidare att ovan nämnda modeller även är tillämpbara i ett licenssystem som skisseras i kapitel 10.

### 11.10.3 En reglering för alla

Regler om marknadsföring bör gälla för samtliga anordnare på marknaden.

Det s.k. främjandeförbudet i lotterilagens 38 § syftar bl.a. till att förhindra att anordnare utan svenskt tillstånd marknadsför sig i Sverige. Trots bestämmelsen förekommer en omfattande annonsering för anordnare utan svenska tillstånd, främst i TV och i kvällspressen.

Vid flera tillfällen har chefredaktörer för svenska dagstidningar dömts för brott mot främjandeförbudet sedan det införts reklam för utländsk spelverksamhet i tidningarna. Lotteriinspektionen har också förelagt dagstidningar och andra media att upphöra med annonsering för utländsk spelverksamhet. Den omfattande marknadsföringen för utländska spelbolag tycks emellertid inte ha minskat efter domarna, snarare tvärtom.

Utredningen menar att 38 § lotterilagen ger myndigheterna tillräckliga medel för att hindra marknadsföring av utländsk spelverksamhet i de fall främjandet sker under svensk jurisdiktion, även om det åtgärder som vidtagits hittills inte lett till någon avsevärd minskning av sådan marknadsföring.

Däremot har svenska myndigheter inte möjlighet att ingripa om främjandet sker utanför svensk jurisdiktion, vilket är fallet med TV-sändningar från andra länder.

TV-sänd reklam för utländska anordnare förekommer bl.a. i de sändningar som TV3 och Kanal 5 riktar till svensk publik. Dessa sändningar anses utgå från Storbritannien. Enligt TV-direktivet skall EU:s medlemsstater säkerställa fri mottagning av TV-sändningar från andra medlemsstater och inte begränsa vidare-sändning av sådana TV-sändningar inom sitt territorium. TV-sändningen skall enligt den s.k. sändarlandsprincipen bedömas i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat under vilken jurisdiktion programföretaget faller. I dom<sup>7</sup> den 9 juli 1997 i målen De Agostini och TV-shop har EG-domstolen visserligen funnit att TV-direktivet inte hindrar att en medlemsstat, i vissa fall ingriper mot en annonsör som använder sig av vilseledande reklam. I vad mån motsvarande gäller för föreskrifter som avser andra skyddsintressen har inte prövats av EG-domstolen.

---

<sup>7</sup> Mål C-34/95, C-35/95 och C-36/95.

I de fall TV-sänd spelreklam förekommer i sändningar som utgår från andra länder har alltså inte svenska myndigheter alltid möjlighet att ingripa med stöd av svensk lagstiftning.

Som utredningen redovisat kan de utländska anordnarnas marknadsföring i Sverige inte fullt ut hindras. För att åtminstone till viss del kunna begränsa och kontrollera marknadsföring av utländska anordnare förutsätts ett licenssystem eller liknande av den typ som skisseras i kapitel 10. Om detta inte görs innebär det i realiteten att en eventuell reglering av marknadsföringen inte kommer att gälla lika för samtliga anordnare vilket utredningen finner synnerligen otillfredsställande. Å andra sidan är det inte rimligt att ta denna omständighet till grund för att överhuvud inte reglera marknadsföringen av spel och lotterier. I den mån regeringen, i en lagstiftningsmodell som den nuvarande, avser att ha en ansvarsfull spelpolitik krävs det att de svenska spelanordnarnas marknadsföring regleras och kontrolleras.

## 12 Skattefrågor

### 12.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven till utredningen ingår det i uppdraget att se över lotterilagstiftningen, inklusive skattereglerna, samt lämna de förslag som kan behövas för att anpassa denna till utvecklingen.

Någon fullständig översyn av skattereglerna har inte varit möjlig med hänsyn dels till utredningstiden, dels till att några grundläggande förändringar i den svenska lotteriregleringen inte föreslagits. Emellertid står det för utredningen klart att det även inom ramen för det nuvarande systemet kan finnas ett behov av en mera enhetlig beskattningsordning.

Vissa frågor rörande beskattning av spel och lotterier måste dock behandlas av utredningen. Den mest väsentliga frågan rör inkomstbeskattningen av vinster i spel och lotterier som anordnas utomlands. Dessutom har bl.a. ATG begärt att lotteriskatten skall sänkas.

### 12.2 Gällande rätt

#### 12.2.1 Lotteriskattelagen

Enligt 1 § första stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt (lotteriskattelagen) skall lotteriskatt betalas till staten för svenskt lotteri. Dessutom skall, under närmare angivna förutsättningar, lotteriskatt betalas för utländskt lotteri som omfattas av undantaget från främjandeförbudet i 38 § andra stycket lotterilagen och som avser vadhållning i samband med hästtävlingar. Lotteriskatt tas enligt 1 b § lotteriskattelagen ut med 36 procent av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna.

I 1 a § lotteriskattelagen anges ett antal undantag, när lotteriskatt inte skall betalas, däribland för lotterier som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel (restaurangkasinon), för lotterier som anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (föreningslivets lotterier), för sådant lotteri och sådant spel enligt kasinolagen som har anordnats av företag som i sin helhet, direkt eller indirekt ägs av staten (Svenska Spels och Casino Cosmopols verksamhet), och lotteri där vinsterna inte utgörs av pengar (t.ex. marknads- och tivolinöjen). Dessutom är lotterier som omfattas av lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. samt vinstdragning på svenska premieobligationer undantagna.

1 § lotteriskattelagen täcker således enligt ordalydelsen all lotteriverksamhet i Sverige, men undantagen i 1 a § innebär att det i princip endast är ATG:s lotteriverksamhet som beskattas enligt lotteriskattelagen. Varken Svenska Spels eller folkrörelsernas lotterier omfattas av någon särskild punktskatt.

Ursprungligen beskattades även Penninglotteriets och Tipstjänsts verksamhet enligt lotteriskattelagen. Avsikten var att lotterier som bedrevs av dessa anordnare skulle beskattas på samma sätt som ATG. Tidigare hade Penninglotteriets och Tipstjänsts lotterier beskattats enligt 1928 års lag om skatt på lotterivinster medan ATG:s lotterier beskattats enligt 1984 års lag om totalisatorskatt. I lotteriskattelagen valdes som beskattningsmodell en bruttoöverskottsbeskattning, dvs. att skatten tas ut på insatserna efter avdrag för beräknad utdelning till vinnarna i lotteriet. Skattesatsen bestämdes, utifrån önskemålet att statens intäkter inte skulle minska, till 35 procent. Eftersom även överskottet från Penninglotteriet och Tipstjänst tillföll staten påverkades inte de sammantagna statsintäkterna från dessa lotterier av skattesatsen. Beträffande ATG, vars överskott går till annat ändamål, uttalades att skattesatsen borde bestämmas så att den gav staten en lämplig andel i ATG:s resultat (prop. 1991/92:1 s. 15).

I samband med sammanslagningen 1996 av Penninglotteriet och Tipstjänst till Svenska Spel undantogs de statliga spelbolagen från lotteriskatt. Som skäl för detta anförde regeringen bl.a. att varje krona bolagen tjänar på marginalen därmed kunde fördelas enligt ett vinstdelningssystem utan hänsyn till skatten och att konkurrensneutralitet i skattehänseende inträdde mellan de statliga spelbolagen och folkrörelsernas lotterier. Däremot upphörde konkurrensneutraliteten med ATG, men regeringen fann att detta inte kunde tillmätas lika stor vikt på spelmarknaden som på en

marknad fri från regleringar (prop. 1995/96:169 s. 169). Den 1 juli 1997 höjdes lotteriskatten till 36 procent och underlaget för beräkning av skatten ändrades till att avse insatserna efter faktisk vinstutbetalning. Höjningen av skattesatsen motiverades utifrån den dåvarande omfattningen av ATG:s spelverksamhet (prop. 1996/97:98 s. 8).

Särskilda regler finns i 1 b § för utländska lotterier som i vissa fall undantagits från främjandeförbudet enligt 38 § andra stycket lotterilagen.

### 12.2.2 Spelskattelagen

Enligt 1 § lagen (1972:820) om skatt på spel (spelskattelagen) betalas spelskatt för sådant roulettspel som kräver tillstånd enligt lotterilagen. Med roulettspel jämställs kortspel och tärningsspel. Detta innebär att restaurangkasinon beskattas enligt spelskattelagen. Spelskatt tas enligt 10 § för varje spelplats ut med visst schablonbelopp per kalendermånad:

- 2 000 kr för tillstånd som avser rätt till spel på ett spelbord,
- 4 000 kr för tillstånd som avser rätt till spel på två spelbord,
- 9 000 kr för tillstånd som avser rätt till spel på tre spelbord,
- 18 000 kr för tillstånd som avser rätt till spel på fyra spelbord,
- 25 000 kr för tillstånd som avser rätt till spel på fem spelbord, och därutöver med 5 000 kr för varje ytterligare spelbord.

Om någon anordnar skattepliktigt spel utan tillstånd påför beskattningsmyndigheten, enligt 16 § spelskattelagen, anordnaren spelskatt med belopp motsvarande den skatt som skulle ha utgått om tillstånd lämnas. Det bör observeras att denna möjlighet endast avser sådan verksamhet som omfattas av spelskattelagen. Någon motsvarande möjlighet för andra verksamheter finns inte. Det är alltså inte möjligt att ta ut punktskatt för t.ex. olovligt anordnat automatspel.

### 12.2.3 Lagen om skatt på vinstsparande m.m.

Enligt 1 § lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. betalas skatt till staten bl.a. för penningvinst i sådant lotteri som avses i 21 § lotterilagen. Skatten utgör 30 procent av vinstens värde.

För vinst i lotteri som anordnas med stöd av 21 § lotterilagen skall skatt dock inte betalas med högre belopp än att etthundra kronor återstår av vinsten. Skattskyldig är den som anordnar lotteriet.

#### 12.2.4 Inkomstbeskattning

Svenska Spel och ATG är, såvitt avser inkomstbeskattning, enligt 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229) endast skattskyldiga för inkomst på grund av innehav av fastighet.

Vid inkomstbeskattningen av den som vunnit på lotteri gäller att vinster i svenska lotterier samt vid vinstdragning i svenska premieobligationer enligt 8 kap. 3 § inkomstskattelagen är skattefria, likaså vinster från sådana utländska lotterier som är lotteriskattepliktiga i Sverige. Däremot skall vinst i annat utländskt lotteri, eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer, enligt 42 kap. 25 § inkomstskattelagen tas upp som inkomst av kapital om vinsten överstiger 100 kr.

### 12.3 Vinster i utländska lotterier

#### 12.3.1 Tidigare behandling

EG-domstolen fann i målet Lindman<sup>1</sup> (se avsnitt 6.3.2) att det inte är förenligt med artikel 49 i EG-fördraget att inkomstbeskatta vinnaren av en utländsk lotterivinst medan vinster i lotterier som anordnats i den egna medlemsstaten är skattefria vid inkomstbeskattningen. Den svenska lagstiftningen innebär just en beskattning av vinster i utländska lotterier samtidigt som vinster i svenska lotterier är skattefria.

Inom regeringskansliet upprättades med anledning av domen i målet Lindman en promemoria (Fi2004/2095) där frågan om nödvändiga författningsändringar behandlades. I promemorian föreslogs att vinst i utländskt lotteri som anordnas i ett EES-land skall vara fritt från inkomstskatt i Sverige om anordnaren har erforderliga tillstånd eller lotteriet står under offentlig kontroll. Även vinster vid vinstdragning på utländska premieobligationer föreslogs vara skattefria om premieobligationen ställts ut i ett land inom EES.

---

<sup>1</sup> Mål C-42/02 Diana Elisabeth Lindman, REG 2003 I-13519.



Övervägandena i promemorian finns i *bilaga 2*.

Vid remissbehandlingen av promemorian tillstyrktes förslagen, eller lämnades förslagen utan erinran av flertalet remissinstanser, däribland Skatteverket, Folkhälsoinstitutet, ATG och Svenska Spel. Lotteriinspektionen uttalade dock:

Beträffande utformningen av en ny reglering är dock frågan vilka förutsättningar som kan och bör uppställas för att en vinst i ett utländskt lotteri skall bli skattefri i Sverige. I promemorian anges att ett krav på någon form av offentlig insyn i spelverksamheten är rimlig och att vissa villkor som gäller för svenska lotterier bör kunna ställas även på de lotterier som anordnas i annat EES-land. I föreslagen lagtext uppställs därefter vissa sådana villkor. Enligt Lotteriinspektionens bedömning har inte promemorian tillräckligt analyserat frågan om vilka krav och villkor som skulle kunna ställas i svensk lagstiftning – och alltjämt vara i överensstämmelse med EG-rätten – för att vinst i ett utländskt lotteri skall bli skattefri i Sverige. Lotteriinspektionen föreslår därför att frågan utreds vidare. I sammanhanget bör nämnas att den tillsyn som vadållningsverksamheten i Storbritannien står under är relativt begränsad.

Regeringen beslutade den 7 oktober 2004 att överlämna promemorian och inkomna remissvar på denna till utredningen. Några författningsändringar i berörda avseenden har inte genomförts.

Skatteverket har i skrivelse den 31 mars 2004 uttalat att, i avvaktan på en uttrycklig lagändring, bestämmelsen i 42 kap. 25 § inkomstskattelagen inte kan tillämpas på lotterivinster från EES-länder, dvs. sådana lotterivinster skall inte beskattas. Vidare finns exempel i rättspraxis där domstolarna, i enlighet med Skatteverkets uttalanden, underlåtit att tillämpa 42 kap. 25 § inkomstskattelagen på lotterivinster från EES-området. Sålunda har t.ex. Kammarrätten i Sundsvall, efter att ha beviljat resning, förklarat att en vinst i ett finskt lotteri skall undantas från beskattning (Kammarrätten i Sundsvall, dom den 3 januari 2005, mål 1669-04 m.fl. avgöranden).

### 12.3.2 Överväganden

**Förslag:** Vinst i utländskt lotteri som anordnas i ett EES-land skall vara fritt från inkomstskatt i Sverige om anordnaren har erforderliga tillstånd eller lotteriet står under offentlig kontroll. Även vinst vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall vara skattefri om premieobligationen ställts ut i ett land inom EES.

Utredningen instämmer i den bedömning som redovisats i promemorian Fi2004/2095, att 42 kap. 25 § inkomstskattelagen inte är förenlig med EG-rätten när det är fråga om lotterier som anordnats i annan stat inom EES-området. Utredningen kan också i allt väsentligt instämma i promemorians överväganden.

Med hänsyn till Lotteriinspektionens synpunkter gör utredningen följande bedömning.

Enligt vad utredningen inhämtat har det i norsk lagstiftning ställts upp ytterligare krav på de utländska lotterierna för att skattefrihet skall inträda. Det förefaller ha varit den norska regleringen som föranlett Lotteriinspektionens invändningar. Emellertid är utgångspunkten i norsk rätt att lotterivinster beskattas; undantag har dock gjorts för vinster hos Norsk Tipping. Eftersom utgångspunkten i Norge är den motsatta jämfört med i Sverige kan inte den norska lagstiftningen tjäna som förebild. Utredningen bedömer vidare att det inte är möjligt att såsom förutsättning för skattefrihet i Sverige kräva att den utländska lotteriverksamheten måste vara underkastad kontroll på samma nivå som svensk verksamhet. Någon sådan möjlighet kan inte utläsas i EG-domstolens dom i målet Lindman. Detta har inte heller varit förutsatt i promemorian, där den kontrollnivå som åsyftas är den som gäller i lotteriets ursprungsstat. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att de förslag som redovisats i promemorian bör genomföras.

## **12.4 Sänkt lotteriskatt**

### **12.4.1 ATG:s och STC:s begäran**

ATG och Svenska Travsportens Centralförbund (STC) har vid flera tillfällen hos regeringen begärt att lotteriskatten enligt 1 b § lotteriskattelagen skall sänkas (regeringens dnr Fi2003/3792, Fi2004/1641, Fi2004/3138 och Fi2005/4162). Samtliga ärenden har överlämnats till utredningen för fortsatt behandling.

STC har sammanfattningsvis begärt dels en generell sänkning av lotteriskatten till 1996 års nivå, dvs. en skattesats om 35 procent, dels en skattesänkning på oddsspelen så att dessa kan konkurrera med de utländska spelbolagens erbjudanden.

ATG har begärt en generell skattesänkning av lotteriskatten till 1996 års nivå, dvs. en skattesats om 35 procent, inklusive att det

från skatteunderlaget frånräknas bråkdelar och oinlösta vinster. Dessutom har ATG begärt ytterligare skattesänkningar för vissa konkurrensutsatta produkter.

Skälen som anförts för de önskade skattesänkningarna är huvudsakligen följande. Den internationella konkurrensen på spelmarknaden har inneburit försämrade ekonomi inom hästnäringen som tvingats genomföra omfattande sparprogram. Dessutom har statens andel av omsättningen ökat under de senaste åren medan den del av överskottet som gått till hästnäringen minskat. De förutsättningar som rådde när lotteriskatten höjdes gäller inte längre. För att möta den internationella konkurrensen är det dessutom angeläget med en höjning av vinståterbetalningen. Även för att kompensera den initiala intäktsminskningen som en sådan åtgärd kan medföra är det nödvändigt med en skattesänkning.

ATG har inför utredningen utvecklat sina beräkningar av hur statens skatteintäkter påverkas om ATG skulle medges en ökad vinståterbetalning samt en skattesänkning jämfört med om inga åtgärder vidtas. Dessa beräkningar kan sammanfattas så att ATG bedömer att omsättningen, och därmed även skatteintäkterna, kommer att minska för varje år om bolaget inte tillåts höja vinståterbetalningen. Om de föreslagna åtgärderna genomförs kommer statens skatteintäkter inledningsvis att minska, beroende på den sänkta skattesatsen, men kommer efter något år åter att öka på grund av en ökad omsättning. Ca 4–5 år efter att åtgärderna genomförts kommer statens skatteintäkter från ATG att vara högre än om inga åtgärder vidtas.

#### 12.4.2 Överväganden

<b>Bedömning:</b> Utredningen föreslår ingen sänkning av lotteriskatten.
--

Vi har behandlat frågan om en höjd vinståterbetalning i annat sammanhang (avsnitt 9.6) och där funnit att en viss höjning av vinståterbetalningen bör kunna medges vid vadhållning men inte i övrigt. Vid denna bedömning har ATG begärt, förutom en allmän sänkning av lotteriskatten till 35 procent, differentierade skattesatser såvitt avser vissa särskilt konkurrensutsatta spelformer, såsom Vinnare och Plats eller Dagens Dubbel. Denna begäran är

motiverad av en önskan att kompensera det inkomstbortfall som en höjning av vinståterbetalningen åtminstone initialt skulle medföra.

En utgångspunkt har tidigare varit att regleringen av spelmarknaden inte skall ske via skattesystemet utan via tillståndsgivningen och lagstiftningen om lotteriverksamhet (se prop. 1991/92:1 s. 14). Det bör alltså inte ur principiell utgångspunkt komma i fråga att använda skatteinstrumentet för att försöka stärka en anordnares konkurrenskraft. Dessutom skulle det lagtekniskt vara svårt att finna en lämplig beskattningsordning med differentierade skattesatser för olika spelformer. Det måste i så fall övervägas hur de olika spelformerna skall definieras. Utredningen finner att det skulle vara olämpligt att ange respektive spelprodukt i lagtexten. Detta skulle innebära att anordnaren själv i princip bestämmer vilka produkter som omfattas av den lägre skattesatsen. Dessutom skulle en eventuell förändring av produktutbudet, t.ex. om produkter tillkommer och försvinner eller namnändring sker av befintliga produkter, kräva lagändring. En annan möjlighet skulle vara att i lagtexten utgå från de huvudgrupper som angetts i regeringens tillstånd till ATG, t.ex. ”systemspel på vinnande häst i två till fyra lopp”, men det kan ifrågasättas om detta skulle göra beskattningsordningen tydligare. Under alla förhållanden förefaller en ordning med differentierade skattesatser svår att kontrollera för beskattningsmyndigheten.

Riktade skattesänkningar för vissa konkurrensutsatta produkter kan dessutom befaras komma i konflikt med EG-rätten om åtgärden är ägnad att öka spelandet, i varje fall inom ramen för den nuvarande regleringen av den svenska spel- och lotterimarknaden.

Utredningen finner sammanfattningsvis att differentierade skattesatser för särskilt konkurrensutsatta spelformer eller produkter inte bör genomföras.

ATG har under alla förhållanden begärt en sänkning av lotteriskatten från 36 till 35 procent. En sådan åtgärd torde inte få någon omedelbar effekt på spelandet. En begränsad sänkning av lotteriskatten utan förändrade villkor i övrigt kan inte anses befrämja spelandet och några invändningar kan inte riktas mot en sådan åtgärd utifrån gemenskapsrättsliga aspekter.

ATG betalade år 2004 lotteriskatt med 1 201,7 miljoner kr. Med utgångspunkt i en oförändrad omsättning skulle en sänkning av lotteriskatten till 35 procent innebära minskade skatteintäkter för staten med drygt 30 miljoner kr. För det fall bråkdelar och oinlösta vinster inte inräknades i beskattningsunderlaget skulle minsk-

ningen bli ca 65 miljoner kr. Lotteriinspektionens senaste statistikuppgifter tyder dock på att ATG:s omsättning kommer att minska något i år.

För det fall staten önskar att främja hästnäringen genom en sänkning av lotteriskatten från 36 till 35 procent finner utredningen inte att något principiellt hinder möter. Utredningen är emellertid jämlikt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) förhindrad att föreslå ofinansierade intäktsminskningar för staten. Någon alternativ finansiering har utredningen inte någon möjlighet att föreslå. Vi kan inte heller bedöma om det är sannolikt att en sänkning av lotteriskatten skulle medföra några positiva sidoeffekter som kan anses kompensera intäktsbortfallet. Även med beaktande av att det årligen rör sig om i sammanhanget mindre belopp finner utredningen inte att vi kan lämna något förslag om en sänkning av lotteriskatten.

## 12.5 Skatt på radio- eller TV-lotterier

**Förslag:** Även lotterier enligt 21 c § lotterilagen skall omfattas av skatteplikt enligt lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

Som redovisats i avsnitt 12.2.3 omfattas lotterier enligt 21 § lotterilagen av den skatteplikt som följer av 1 § lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. De lotterier som omfattas av skatteplikten är egentliga lotterier som i samband med utgivande av en periodisk skrift får anordnas utan tillstånd. 21 § lotterilagen omfattade i dess ursprungliga lydelse även egentliga lotterier som anordnades i samband med sändning i radio eller TV. Bestämmelserna om lotterier i radio eller TV överfördes, i samband med att särskilda regler infördes i lotterilagen om EMV-lotterier, till 21 c § lotterilagen utan att någon ändring i sak var avsedd. Hänvisningen i lagen om skatt på vinstsparande m.m. ändrades däremot inte. Det kan inte utläsas ur förarbetena till lagändringen (prop. 2001/02:153) att avsikten var att radio- eller TV-lotterier skulle undantas från skatteplikten och enligt vad utredningen erfarit torde det ha varit endast av förbiseende som någon hänvisning i lagen om skatt på vinstsparande m.m. inte givits till de nya bestämmelserna. 1 § lagen om skatt på vinstsparande m.m. bör därför ändras på så sätt att hänvisning även sker till 21 c § lotterilagen.

## 13 Andra frågor

### 13.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att göra en fullständig översyn av lotterilagstiftningen. I uppdraget ingår således inte enbart att ta ställning till den övergripande regleringen och anpassa denna till den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen samt EG-rättens utveckling utan även att föreslå sådana författningsändringar som inte omedelbart är en följd av nämnda anpassning.

Den tid utredningen fått till sitt förfogande har emellertid varit otillräcklig för att fullgöra detta omfattande uppdrag. Våra förslag i det följande måste därför ses mot den bakgrunden.

Utredningen har från flera håll uppmärksammats på att det finns behov av åtskilliga författningsändringar, eller i varje fall att en analys av innehållet i gällande rätt bör lämnas i syfte att undanröja oklarheter i lagstiftningen. I detta kapitel lämnar utredningen vissa förslag i anledning av de synpunkter vi mottagit. Det har emellertid inte funnits utrymme att närmare än så analysera behovet av författningsändringar. Vi har inte heller kunnat behandla alla de ärenden som underställts oss. Kvarstående ärenden redovisas i avsnitt 13.7.

### 13.2 Den lagtekniska lösningen

Frågan om den lagtekniska utformningen av lotterilagen har inte tagits upp i direktiven till utredningen. Den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen på området medför emellertid att en lotterilag, som detaljerat anger de närmare förutsättningarna för att anordna spel och lotterier, riskerar att bli föråldrad mycket snabbt. Vidare är det svårt att tillmötesgå behovet av att med kort varsel kunna genomföra ändringar i dessa förutsättningar om regleringen väsentligen är i lagform.

Den önskvärda utformningen av regleringen vore enligt utredningen en ramlag av vilken förutsättningarna att anordna spel och lotterier följer och som innehåller delegationsbestämmelser som medger att detaljbestämmelser kan ges i förordningsform etc. Riksdagen skulle då inte nödvändigtvis behöva ta ställning till varje fråga om förändring av vinstregler, ändringar av bestämmelser om typgodkännande etc. utan endast till frågor av mera principiell karaktär. Emellertid finns det en viss risk att riksdagen därmed även skulle undanhållas bestämmanderätten i frågor på lotteriområdet som är politiskt känsliga eller omtvistade, t.ex. förändringar av vinstreglerna. Med den modell som utredningen tidigare förespråkade men inte kunnat fullfölja lagtekniskt, nämligen att även den spel- och lotteriverksamhet som Svenska Spel och ATG i dag anordnar skall vara författningsreglerad (se avsnitt 9.2.3), skulle möjligen denna problematik bli mera påtaglig. Detta skulle i än högre grad bli fallet om även andra anordnare än i dag skulle få förekomma på den svenska marknaden. Lotterilagsutredningen påpekade dessutom att rättsläget för den enskilde skulle bli mindre stabilt och att det skulle vara svårare att planera verksamheter på längre sikt (SOU 2000:50 s. 262). Enligt utredningen bör dessa farhågor dock inte överdrivas. Det är knappast befrämjande för lotteriverksamheten om även detaljändringar, exempelvis i fråga om hur stor insatsen får vara i lokala lotterier, kräver lagändring. Riksdagen har för övrigt vid behandlingen av delegationsbestämmelserna haft möjlighet att ta ställning till i vilken omfattning beslutanderätten i politiskt känsliga frågor bör överlåtas. Om bestämmelserna skulle delas upp i dels lag, dels förordning skulle överskådligheten i och för sig minska. Genom att låta Lotteriinspektionen utfärda allmänna råd i dessa frågor borde dock den olägenheten väsentligen kunna undanröjas.

Utredningen har således funnit att det föreligger starka skäl för att utforma den framtida lotterilagstiftningen som en ramlag med delegationsmöjligheter till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Lämpligen borde Lotteriinspektionen därvid medges föreskriftsrätt i fråga om alla slags lotterier. Behovet av en sådan ordning ökar om utredningens förslag att reglera även Svenska Spels och ATG:s verksamhet i författning genomförs.

### 13.3 Allmänna förutsättningar för lotterier

**Förslag:** Bestämmelsen i 10 § lotterilagen utvidgas till att avse alla lotterier enligt lagen. Lotterier får således anordnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

I samband med registrering enligt 17 § lotterilagen skall registreringsmyndigheten kunna föreskriva villkor för lotteri-verksamheten. En registrering skall kunna upphävas om den som anordnar lotteri inte följer föreskrifterna i lagen eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen.

#### 13.3.1 Gällande rätt

Enligt 10 § lotterilagen får ett tillstånd att anordna lotteri 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. Bestämmelsen överfördes i princip oförändrad från 1982 års lotterilag.

Bestämmelsen anger vad tillståndsmyndigheten alltid skall beakta vid tillståndsprövningen. Enligt förarbetena till 1982 års lotterilag (prop. 1981/82:170 s. 118 f.), som i detta avseende fortfarande äger giltighet, skall t.ex. en lämplighetsprövning av anordnaren göras. Vidare bör tillståndsmyndigheten som regel fordra in en redogörelse från anordnaren om hur lotteriet skall bedrivas samt granska redovisningar och kontrollantrappor över tidigare lotterier som anordnats och infordra yttranden från andra myndigheter. Enligt förarbetena bör missförhållanden avseende tidigare anordnade lotterier kunna föranleda att strängare villkor från kontrollsynpunkt meddelas beträffande det nya lotteriet, om det inte finns tillräckliga skäl att inte bevilja ett nytt tillstånd.

Genom att 10 § lotterilagen endast anger vad som skall gälla när tillstånd lämnas faller alltså sådana lotterier som inte kräver tillstånd utanför bestämmelsens ordalydelse. Likaså kan det ifrågasättas om s.k. registreringslotterier omfattas av 10 § lotterilagen. Frågan behandlades inte när tillståndskravet för vissa lotterier slopades och en registreringskyldighet i stället infördes (prop. 1987/88:141). Där uttalades emellertid att det i samband med



registreringen ingen annan prövning skall göras än att den som vill bli registrerad är behörig att anordna lotterier (a. prop. s. 38).

Enligt 12 § lotterilagen får tillståndsmyndigheten förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser. De villkor och bestämmelser som åsyftas – och som måste vara förenliga med lotterilagens bestämmelser – kan gälla t.ex. lotteriets omslutning, vinsternas beskaffenhet, lotternas pris, vinstplaner, beskaffenheten av lotteri och dragningsanordningar, tidpunkten för dragning i lotteriet samt den närmare kontrollen av lotteriet (prop. 1993/94:182 s. 58).

Eftersom även 12 § lotterilagen anger endast lotteritillstånd och tillståndsmyndighet är det alltså enligt ordalydelsen inte möjligt att föreskriva villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser för ett registreringslotteri eller ett lotteri som inte kräver tillstånd. Denna konsekvens uppmärksammades när registreringskyldigheten ersatte tillståndsplikten för vissa lotterier. Regeringen konstaterade då att ett slopande av tillståndsplikten innebar att de krav som kunde uppställas i form av villkor – vilket främst bedömdes gälla krav på lotterikontrollant och krav på viss redovisning – i stället måste uppställas redan i lagen (prop. 1987/88:141 s. 21).

Lotteriinspektionen har ifrågasatt om det inte bör gälla att även registreringslotterier och tillståndsfria lotterier skall anordnas på ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt. Konsekvensen av den nuvarande regleringen är att olika förutsättningar gäller om anordnaren har tillstånd eller endast registrering. Enligt Lotteriinspektionen är vidare behovet av villkor och bestämmelser lika stort vid registreringslotterier som vid tillståndslotterier.

### 13.3.2 Överväganden

Vad som skall förstås med begreppet ”ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt” är inte närmare exemplifierat i lagförarbetena. De uttalanden som gjordes vid tillkomsten av 1982 års lotterilag, som i och för sig alltså bör kunna tjäna som vägledning, tar sikte på den kontroll som bör ske innan lotteritillstånd meddelas. Däremot ges ingen vägledning om huruvida lotteriets karaktär bör påverka bedömningen. Lotteriinspektionen har ifrågasatt om det inte bör krävas att lotteriverksamheten inte framstår som stötande, att den är kontrollerbar och att reklamen inte är vilseledande. Att en verksamhet är stötande kan enligt Lotteriinspektionen vara fallet

om lotteriet har inslag av eller exponerar våld eller pornografi. Bedömningen av vad som är att anse som stötande varierar över tiden och några generella riktlinjer kan inte uttalas här. De exempel som Lotteriinspektionen nämnt är däremot enligt utredningens bedömning utan tvekan sådana att verksamheten då skulle falla utanför vad som kan anses vara lämpligt. Med kontrollerbarhet avses särskilt att det skall vara möjligt för deltagaren att se om förutsättningarna för vinst är uppfyllda. Som exempel kan nämnas att ett lotteri som går ut på att gissa antalet ärtor i en burk bör kunna anses som kontrollerbart men att detta knappast kan vara fallet om det handlar om antalet ärtor i en silo. Det kan också ifrågasättas kontrollerbarheten i att – vilket lär förekomma – gissa när en tunna som lagts på isen i anslutning till islossningen skall hamna i vattnet. Slutligen anser utredningen att en anordnare som på ett vilseledande sätt marknadsför lotteriet inte kan anses bedriva verksamheten på ett lämpligt sätt.

Utredningen ser inget hinder i att krav som är hänförliga till lotteriets karaktär beaktas vid bedömningen av om verksamheten kan antas bedrivas på ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt. Det är emellertid svårt att slå fast den närmare innebörden av begreppet i lagtexten och utredningen föreslår i detta avseende inga författningsändringar.

Utredningen finner att 10 § bör utvidgas så att det uttryckligen framgår att lotterier endast får anordnas om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Därmed kommer även lotterier som inte kräver tillstånd eller endast kräver registrering att omfattas av denna allmänna förutsättning, och det kommer vidare att följa direkt av lagtexten att den allmänna förutsättningen för lotterier måste vara uppfylld under hela den tid när lotteriet anordnas. Detta innebär givetvis inte att tillståndsmyndigheten skall företa en mindre omfattande prövning än i dag; tillstånd bör alltså bara kunna ges när den allmänna förutsättningen är uppfylld. Detta framgår om uttrycket kan antas behålls i lagtexten. Av detta följer också att den myndighet, som är behörig att ingripa mot verksamheten kan göra detta redan vid misstankar om att verksamheten framdeles kommer att bedrivas på ett olämpligt sätt.

Om tillståndshavaren missköter sig genom att inte följa lagens föreskrifter samt andra föreskrifter m.m. som meddelats med stöd av lagen har tillståndsmyndigheten enligt 51 § lotterilagen möjlighet att meddela varning eller återkalla tillståndet. Dessa sanktioner

kan vidtas om ett lotteri anordnas i strid mot 10 § i den lydelse utredningen föreslagit. Någon motsvarande möjlighet till sanktioner finns däremot inte om det är ett registreringslotteri eller ett lotteri som inte kräver tillstånd som bedrivs på ett olämpligt sätt. Om även registreringslotterier och tillståndsfria lotterier kommer att omfattas av 10 § lotterilagen torde det emellertid vara möjligt för tillsynsmyndigheten att med stöd av 52 § lotterilagen meddela förelägganden eller förbud som har motsvarande verkan. När det gäller registreringslotterier bör det även finnas en möjlighet att häva registreringen, t.ex. vid allvarliga överträdelser av 10 §, med den följderna att anordnaren inte längre har rätt att anordna lotterier. En sådan bestämmelse bör införas i anslutning till den bestämmelse som avser varning eller återkallelse av tillståndet.

När det gäller frågan om huruvida villkor även bör kunna föreskrivas för registreringslotterier var utgångspunkten, när möjligheten att få anordna sådana lotterier infördes, att endast behörigheten att anordna lotterier skulle prövas. Utredningen ifrågasätter dock inte Lotteriinspektionens uppfattning, att behovet av villkor i princip är lika stort vid registreringslotterier som vid lotterier som kräver tillstånd. Utredningen finner därför att en bestämmelse om villkor i samband med registreringslotterier bör införas i 17 § lotterilagen. I det stadgandet finns inte något uttryckligt krav på att registreringsmyndigheten måste fatta ett beslut om registrering. Normalt torde detta ändå ske men det kan hävdas att myndigheten, om denna inte fattar ett sådant beslut, ändå genom sin passivitet skall anses ha godkänt registreringen. Utredningen finner att det är ett rimligt krav att myndigheten fattar ett formellt beslut om registrering.

#### 13.4 Närmare om registreringslotterier

**Förslag:** Bestämmelsen i 17 § lotterilagen förtydligas så att det framgår dels att endast ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet skall kunna registrera sig för lotteriverksamhet, dels att någon prövning av sökandens behov av lotteriinkomster inte skall ske vid registrering.

### 13.4.1 Gällande rätt

Enligt 17 § lotterilagen får en sammanslutning som avses i 15 § och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun efter registrering anordna egentliga lotterier under en treårsperiod om vissa närmare förutsättningar är uppfyllda.

Utredningen har behandlat 15 § lotterilagen i avsnitt 9.3.3.2 och där föreslagit endast att kravet på att det skall vara frågan om en svensk juridisk person tas bort och att undantagsbestämmelsen i andra stycket förtydligas på så sätt att det framgår att även annan juridisk person än en ideell förening skall ha till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål.

### 13.4.2 Överväganden

Utredningen föreslår inga ändringar i förutsättningarna att anordna lotterier efter registrering, förutom att, som utvecklats i avsnitt 13.3.2, registreringsmyndigheten skall kunna föreskriva villkor för verksamheten i samband med registreringen.

Genom hänvisningen i 17 § lotterilagen till hela 15 § kan bestämmelsen förstås så att även de juridiska personer som anges i 15 § andra stycket skall kunna registrera sig för lotterier. Av förarbetena till bestämmelsen kan inte utläsas att avsikten varit att andra än ideella föreningar skall kunna registrera sig (prop. 1993/94:182 s. 22). Det enda som prövas är att föreningen uppfyller lotterilagens krav på en ideell förening. Syftet med ett registreringsförfarande synes vara att förenkla för de ideella föreningarna. Den prövning som krävs enligt 15 § lotterilagen, att särskilda skäl skall föreligga för att annan än en ideell förening skall kunna få lotteritillstånd, är svår att förena med det förenklade registreringsförfarandet. Utredningen finner därför skäl att förtydliga bestämmelsen på så sätt att det framgår att endast ideella föreningar som uppfyller kraven i 15 § första stycket lotterilagen kan beviljas registrering för lotterier.

Hänvisningen från 17 § till 15 § innebär vidare att en prövning av sammanslutningens behov av lotteriinkomster enligt 15 § första stycket fjärde punkten skall göras vid registreringen. Att en behovsprövning skulle göras synes inte ha varit avsett när möjligheten att anordna lotterier endast efter registrering infördes i 1982 års lotterilag, i vilken bestämmelsen om registreringslotterier

saknade hänvisning till ett stadgande om behovsprövning. Att någon ändring i detta avseende skulle vara åsyftad framgår inte av förarbetena till 1994 års lotterilag (jfr även SOU 1992:130 s. 105). Utredningen finner att det inte bör ske någon behovsprövning vid registreringslotterier.

### 13.5 Närmare om tillståndsfria lotterier

**Förslag:** Bestämmelsen i 19 § lotterilagen förtydligas så att det framgår att någon prövning av sökandens behov av lotteriinkomster inte skall ske samt kompletteras så att det framgår att insats inte krävs.

#### 13.5.1 Gällande rätt

Enligt 19 § lotterilagen får en sådan sammanslutning som avses i 15 § första stycket (se avsnitt 9.3.3.2) anordna egentliga lotterier utan tillstånd om lotteriet anordnas i samband med en tillställning eller en sammankomst som sammanslutningen anordnar eller deltar i. Detsamma gäller vid bingospel som sammanslutningen anordnar. Lotteriet får bedrivas bara inom det för tillställningen, sammankomsten eller bingospelet avsedda området.

Eftersom 19 § lotterilagen endast hänvisar till första stycket i 15 § har ett serviceföretag som på uppdrag av ideella föreningar anordnar bingospel inte rätt att anordna tillståndsfria sidolotterier till bingospelet. Inte heller har den eller de ideella föreningar, till förmån för vilka bingospelet bedrivs, rätt att anordna tillståndsfria sidolotterier om dessa föreningar inte även anordnar själva bingospelet.

20 § lotterilagen reglerar de möjligheter som står öppna för var och en att anordna egentliga lotterier. Det är med stöd av denna bestämmelse som de s.k. marknads- och tivolinöjena anordnas. Egentliga lotterier får enligt bestämmelsen anordnas utan tillstånd i samband med en offentlig nöjeställning och vissa andra offentliga eller allmänna tillställningar. Vinsterna får bara utgöras av varor eller tjänster. Samma vinstregler gäller i övrigt som för tillståndsfria lotterier enligt 19 §.

21 § och 21 c § lotterilagen reglerar förutsättningarna att utan tillstånd anordna lotterier i tryckta periodiska skrifter eller i radio och TV.

### 13.5.2 Överväganden

Någon behovsprövning torde inte vara erforderlig för lotterier som enligt 19 § lotterilagen får anordnas utan tillstånd. En sådan prövning är i praktiken omöjlig att göra om det inte sker någon bedömning i förväg av lotteriverksamheten. En begränsning, motsvarande den som föreslagits i fråga om registreringslotterier, bör därför föreskrivas.

Enligt Lotteriinspektionen råder det tveksamhet om huruvida det krävs insats för att få anordna lotterier utan tillstånd enligt 19 eller 20 §. Enligt utredningens bedömning medför regleringen av såväl lägsta som högsta vinståterbetalning att insats krävs. Därmed kan en ideell förening inte anordna lotterier med stöd av 19 § t.ex. i samband med motionslopp utan att ta ut insats särskilt för lotterierna. Utredningen kan inte finna någon anledning varför en ideell förening inte skulle kunna anordna insatsfria lotterier, t.ex. i syfte att stimulera till motion (s.k. stimulanslotterier). Utredningen har i avsnitt 8.2.2 funnit att insatsfria lotterier alltjämt bör omfattas av lagstiftningen, om inte annat så i avsikt att reglera reklamlotterier i avvaktan på genomförandet av Europeiska unionens förordning om säljfrämjande åtgärder. Det kan emellertid inte befaras att en möjlighet för ideella föreningar att anordna lotterier utan insats med stöd av 19 § lotterilagen kommer att kunna användas för att låta kommersiella intressen anordna reklamlotterier. Utredningen föreslår därför att det av 19 § lotterilagen bör framgå att insats inte är nödvändig. Någon motsvarande möjlighet bör emellertid inte införas för lotterier som enligt 20 § lotterilagen får anordnas utan tillstånd, eftersom den bestämmelsen inte uppställer något krav på anordnare.

## 13.6 Spelautomater

**Bedömning:** Utredningen bedömer att kravet på tillstånd enligt 28 § första stycket lotterilagen att inneha vissa spelautomater inte för närvarande bör utvidgas till att avse samtliga spelautomater som

omfattas av lagen. Om en utvidgning övervägs bör denna begränsas till automater som är särskilt ägnade för spel med vinster. De gränsdragningsproblem en sådan reglering är förenad med bör dock övervägas närmare, likaså om ett tillståndskrav med sådana begränsningar verkligen skulle fylla någon funktion.

### 13.6.1 Inledning

Regleringen av spelautomater har varit föremål för flera ändringar. En bidragande orsak till det återkommande behovet av författningsändringar torde vara att man har försökt åstadkomma en heltäckande lagstiftning. Automatspelsmarknaden är uppenbarligen mycket lukrativ och intresset av att kunna anordna automatspel förefaller vara stort. Vid flera tillfällen har kringgåendemöjligheter utnyttjats för att anordna automatspel. Till detta kommer att det illegala automatspelet är tämligen omfattande (se t.ex. avsnitt 3.4.5).

Utredningen har uppmärksammats på att lagstiftningen om spelautomater uppfattas som svår att tillämpa och att det alltjämt finns brister i den. Det har bl.a. ifrågasatts att verksamheten regleras dels i lotterilagen, dels i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen). Som utredningen funnit i avsnitt 8.2.3 finns det emellertid inte för närvarande anledning att överväga att sammanföra regleringen i en enda lag.

Ett ytterligare problem är att det ibland är oklart om en viss anordning skall anses som en sådan mekanisk eller elektronisk spelautomat som omfattas av lotterilagen. Utredningen har funnit att det inte i dag är möjligt att närmare definiera vad som skall anses vara en sådan spelautomat. Å ena sidan skulle det vara fördelaktigt med en tydlig definition av spelautomater, utan att det i det enskilda fallet måste göras en bedömning av anordningen. Å andra sidan står det helt klart för utredningen att en tydlig definition som täcker vad som i dag bör betraktas som spelautomater med stor sannolikhet kommer att snabbt bli föråldrad. Det är inte möjligt att förutse vilka slags automatliknande verksamheter som kommer att utvecklas i framtiden. En detaljerad definition av spelautomater riskerar att innebära att verksamheter, som enligt lagstiftarens intentioner bör omfattas av regleringen av spelautomater, kommer att falla utanför. För det fall den ordning som utredningen förespråkat i avsnitt 13.2 skulle genomföras, dvs. att lotterilagen utformas som en ramlag vilken innehåller bestämmelser om

delegation, torde förutsättningarna vara större att precisera vad som bör anses vara en spelautomat.

### 13.6.2 Gällande rätt

Utredningen har av Lotteriinspektionen uppmärksammats på att det tillståndskrav som enligt 28 § lotterilagen gäller för innehav av spelautomater inte omfattar samtliga spelautomater enligt lagen.

#### Lotterilagen

Automatspel definieras i 6 § första stycket lotterilagen som spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater. Någon allmän definition av spelautomater finns inte i lotterilagen. Däremot definieras i 6 § andra stycket fyra slags spelautomater, nämligen varuspelsautomater, penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater. Gemensamt för dessa är att de betalar ut vinst. Det finns inte i övrigt i detta sammanhang anledning att behandla de olika spelautomaterna.

Enligt 28 § första stycket lotterilagen får penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater bara innehas efter tillstånd. Lotteriinspektionen prövar enligt 47 § sådana frågor om tillstånd. Särskilt tillstånd behövs dock inte om tillstånd till automatspel meddelats på sätt som närmare angivits i 28 § andra stycket 1 och i vissa undantagssituationer som inte behandlas här. Enligt 54 § första stycket är det straffbart att olovligen inneha penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater.

Insatser som tagits emot vid brott mot lotterilagen samt utrustning, handlingar och annan egendom som använts vid eller varit föremål för sådant brott – samt innehållet i en spelautomat som förverkas – skall enligt 58 § första stycket lotterilagen förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt. Bestämmelserna i 36 kap. 5 § brottsbalken om hos vem förverkande får ske tillämpas. Därutöver gäller enligt 58 § andra stycket lotterilagen att förverkande kan ske hos den som yrkesmässigt tillhandahållit egendomen. Även värdeförverkande är möjligt.



## Automatspelslagen

Enligt 1 § första stycket automatspelslagen tillämpas lagen på sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen skall enligt samma lagrum också tillämpas på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde. I andra stycket utvidgas tillämpningsområdet till att även avse vissa lokaler där tillträde kräver medlemskap, inbjudan m.m. Enligt 3 § krävs tillstånd för att anordna automatspel eller ställa upp spelautomater i lokaler eller på platser som avses i 1 §.

Enligt 9 § automatspelslagen är det straffbart att uppsåtligt eller av oaktsamhet anordna automatspel eller ställa upp en spelautomat i strid mot 3 §. Det är vidare straffbart att bryta mot vissa föreskrifter om åldersgränser m.m. Enligt 9 a § skall spelautomater och annan egendom som använts vid eller varit föremål för brott enligt 9 § förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt. Förverkande är möjligt hos samma krets som enligt lotterilagen.

### 13.6.3 Överväganden

Tillståndskravet i 28 § lotterilagen avser endast penningautomater, värdeautomater, varuautomater och skicklighetsautomater. Andra spelautomater än dessa kräver alltså inte tillstånd för att få innehas. De automater som faller utanför torde framför allt vara sådana som saknar utbetalningsanordning. Inte heller automatspelslagen innehåller något förbud mot att inneha en spelautomat utan tillstånd. Enligt den lagen får dock förströelseautomater inte ställas upp utan tillstånd på platser eller i lokaler dit allmänheten har tillträde. Ett heltäckande förbud mot att inneha sådana spelautomater som omfattas av lotterilagen, och som kan användas för spel med penningvinster, skulle med stor sannolikhet bidra till att motverka det illegala automatspelet. Sanktionssystemet skulle då omfatta även den situationen att en spelautomat av annat slag än dem som i dag anges i 28 § första stycket lotterilagen har ställts upp i en lokal dit allmänheten inte har tillträde. I dag krävs det, för att kunna ingripa mot en sådan automat, att det visas att spel om pengar anordnats på automaten åtminstone i förvärvssyfte.

I prop. 2004/05:3 s. 14 f. behandlade regeringen emellertid frågan om det i lotterilagstiftningen borde införas ett krav på tillstånd för att få inneha förströelseautomater. Regeringen bedömde att definitionen av spelautomater – vilken man inte föreslog någon ändring av – skulle träffa inte bara traditionella förströelseautomater utan även att apparater som fanns i snart sagt varje hem såsom hemdatorer skulle omfattas av definitionen, beroende på hur dessa används. Regeringen fann därför att det varken var möjligt eller önskvärt att införa ett krav på tillstånd för innehav som skulle träffa sådana apparater.

Samma argument kan användas mot att införa ett generellt krav på tillstånd för att inneha spelautomater enligt lotterilagen. De automater som i dag omfattas av tillståndskravet är samtliga försedda med någon slags utbetalningsanordning. Därmed är det förhållandevis enkelt att konstatera om det rör sig om en spelautomat som kan ge vinst. Om tillståndskravet skulle utvidgas till att gälla generellt för spelautomater enligt lotterilagen skulle även sådana automater omfattas där vinsten inte betalas ut genom automaten. Eftersom i princip samtliga spelautomater kan användas för spel om pengar, t.ex. genom att innehavaren och spelaren kommer överens om att vinst skall utgå när ett visst antal poäng uppnåtts i spelet, skulle tillståndskravet således även omfatta förströelseautomater enligt automatspelslagen. Vidare skulle olika slags hemdatorer omfattas så snart det vore möjligt att spela om pengar på dessa. Även om man skulle föreskriva ett undantag från tillståndskravet, för det fall tillstånd enligt automatspelslagen meddelats, skulle lotterilagens tillståndskrav komma att omfatta ett stort antal anordningar i rent privata miljöer.

Utredningen finner mot bakgrund av det anförda att en utvidgning av tillståndskravet i 28 § lotterilagen till att avse alla spelautomater – om en sådan utvidgning skulle genomföras – måste begränsas till automater som är särskilt ägnade för spel med vinster. De gränsdragningsproblem som en sådan reglering är förenad med har utredningen dock inte kunnat bedöma. Detta gäller även frågan om ett krav på tillstånd som förenas med sådana begränsningar verkligen skulle fylla någon funktion. Dessa frågor måste övervägas närmare och utredningen lämnar inte något förslag på författningsändringar.

### 13.6.4 Samordning av polisiära insatser m.m.

Illegalt spel, innefattande spelautomater, anses inte vara sådan brottslighet som är prioriterad vid polismyndigheterna. Det är förenat med särskilda svårigheter att utreda brottslighet av detta slag. Enskilda polismyndigheter har varit framgångsrika när det gäller att beivra illegalt automatspel, men detta har uppenbarligen varit avhängigt av om respektive myndighet haft utrymme att avsätta resurser för detta. Även om sådana resurser skulle finnas har utredningen uppfattat att det saknas en central informations-spridning och utbildning i dessa frågor. Vid en strävan att kunna motarbeta den spelrelaterade brottsligheten torde krävas en central samordning av hur arbetet skall bedrivas och det bör även finnas förutsättningar för utbyte av information i dessa frågor. Enligt utredningen finns det anledning för Rikspolisstyrelsen att överväga en central styrning av ansvaret vid spelrelaterad brottslighet.

Det bör här nämnas att inom Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Malmö, som har ansvaret inom åklagarväsendet för utbildningsåtgärder rörande bl.a. brott mot lotterilagstiftningen, utarbetas informationsmaterial i dessa frågor. Det torde även för åklagarnas verksamhet finnas ett behov av samordning på detta område. En specialfunktion som åklagare i fråga om spel, eventuellt med hela riket som arbetsfält, bör övervägas.

## 13.7 Kvarstående frågor

### 13.7.1 Pyramidspel

Regleringen kring pyramidspel (vilket omfattas av bestämmelserna om kedjebrevsspel i lotterilagen) bör ses över. Skillnaden mellan sådant spel och marknadsföringsåtgärder måste klargöras (jfr direktivens krav). Pyramidspel är system som är uppbyggda i olika nivåer och där deltagarna kan få vinst beroende på om de lyckas värva nya deltagare på en lägre nivå än de själva. Någon omsättning av varor eller tjänster sker däremot inte i den rena formen av pyramidspel. Sådan verksamhet omfattas utan tvekan av lotterilagens förbud mot kedjebrevsspel. Motsvarande hierarkiska uppbyggnad förekommer emellertid även vid försäljningsåtgärder i form av s.k. Multi-level Marketing. Den verksamheten skiljer sig från pyramidspelen genom att det vid Multi-level Marketing sker omsättning av varor eller tjänster inom systemet. Multi-level

Marketing kan användas för fullt legal försäljning, t.ex. vid direktförsäljning av hushållsprodukter i nätverksform (s.k. ”home-parties” och liknande verksamheter). Det förekommer emellertid även verksamheter där, under föregivande av att verksamheten utgör Multi-level Marketing, de produkter som omsätts saknar reellt värde eller endast betingar ett ringa värde. I vissa domstolsavgöranden har sådan verksamhet bedömts utgöra ett otillåtet pyramidspel (se t.ex. Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 16 december 2005, mål B 608-03 där hovrätten fann att de erbjudna produkterna hade ett så begränsat värde och var av så underordnad betydelse i transaktionen att momentet av spel var helt dominerande och att produkterna funnits till i princip enbart i syfte att försöka kringgå lotterilagstiftningen). Med hänsyn till att osäkerhet ändå råder i fråga om hur omfattande försäljningsverksamhet som krävs för att verksamheten skall falla utanför lotterilagens tillämpningsområde bör denna fråga övervägas närmare. En reglering kan kanske lämpligen i stället avse att definiera Multi-level Marketing i marknadsrättslig lagstiftning i stället för i lotterilagen. Utredningen finner anledning att peka på den skrivelse som generaldirektörerna för Konsumentverket och Lotteriinspektionen ställt till regeringen genom Justitiedepartementet i ämnet. Det finns även anledning att peka på att frågan nyligen behandlats i ett lagförslag i Norge (Ot prp. 2004-05 nr 97). I sammanhanget bör emellertid även behandlas lotterilagens reglering av otillåtna förfaranden i samband med pyramidspel. Liksom vid andra otillåtna lotterier är det olovligt och straffbart att anordna kedjebrevsspel. Den som är att anse som anordnare kan således dömas för brott mot lotterilagen eller dobbleri. Ett särdrag hos pyramidspel och andra kedjebrevsspel är emellertid att deltagarnas värvning av nya deltagare är en förutsättning för spelets utveckling. I en del domstolsavgöranden har den som deltagit i ett pyramidspel och som haft en ledande ställning i verksamheten ändå inte ansetts som anordnare av spelet (se t.ex. Svea hovrätt, dom den 3 januari 2001, mål B 37-00, samt Hovrättens över Skåne och Blekinge, dom den 16 december 2005, mål B 608-03). Deltagandet har emellertid kunnat anses som ett främjande av det otillåtna pyramidspelet, och ansvar för medhjälp till brott mot lotterilagen har ibland utdömts. Enligt utredningens förslag bör allt främjande av lotterier som saknar tillstånd enligt lotterilagen vara straffbart såsom brott mot lotterilagen. Blotta deltagandet i otillåtna verksamheter föreslås emellertid inte bli olagligt. Det finns därför

ett kvarstående utrymme för osäkerhet huruvida blotta deltagandet i pyramidspel – som ju i sig innefattar ett värvande av nya deltagare – bör anses som ett främjande. Dessa frågor bör övervägas närmare. Utredningen kan där peka på det ovan nämnda norska lagförslaget, enligt vilket deltagande i pyramidspel föreslås bli kriminaliserat.

### 13.7.2 Ytterligare frågor om automatspel

- Svenska Spel har hemställt att 27 § lotterilagen ändras på så sätt att insatsernas storlek vid värdeautomatspel bestäms i relation till speltiden samtidigt som de nuvarande högsta insatserna och vinsterna höjs. Svenska Spel har därvid hänvisat till hur den norska regleringen av spelautomater utformats, där det är spelinnehållet, dvs. insats- och vinststrukturen och snabbheten i spelen, som beaktats för att komma till rätta med spelberoendeproblemen. Vidare har Svenska Spel anfört att de nuvarande begränsningarna i 27 § lotterilagen vad gäller värdet på insats och högsta vinst hindrar bolaget från att förnya och utveckla spel på värdeautomater, samt att begränsningarna är av den karaktären att de kan bidra till ett förlängt spelande.
- Enligt 37 a § lotterilagen får inte vinster i samband med spel på varuautomater lösas in mot annan vara eller mot kontanter. Lotteriinspektionen har anfört att förbudet bör utvidgas till att avse även tjänster.
- Tillstånd att anordna spel på värdeautomater lämnas till Svenska Spel. Den näringsidkare i vars rörelse automaterna ställs upp saknar talerätt exempelvis i fråga om indragning av tillstånd. Till utredningen har framställts önskemål om att denna ordning bör ses över.

### 13.7.3 EMV-lotterier

Regelsystemet kring lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor bör ses över. Det finns då anledning att ta ställning till vilka verksamheter som bör omfattas av de särskilda reglerna om EMV-lotterier i lotterilagen. Dessa bestämmelser har tillkommit särskilt med hänsyn till verksamheter över Internet eller liknande interaktiva media, men omfattar även t.ex. verksamheter i

radio och TV eller som förmedlas med telefax. Bl.a. Lotteriinspektionen har ifrågasatt om den nuvarande regleringen bör ha ett så vidsträckt tillämpningsområde. Det har bl.a. nämnts att ansökningar om bingospel i närradio måste prövas enligt dessa bestämmelser, vilket innebär kostnader och olägenheter för anordnaren som inte står i proportion till nyttan av en sådan prövning.

Vidare bör behandlas om särskilda regler om t.ex. vinster bör gälla för EMV-lotterier. Den nuvarande regleringen syftar till att göra det möjligt för folkrörelserna att bedriva lotterier över exempelvis Internet under i stort sett samma förutsättningar som gäller för de traditionella formerna av lotterier (prop. 2001/02:153 s. 19). Däremot var avsikten inte att tillåta folkrörelserna att bedriva lotterier med exempelvis andra vinstregler än som gäller enligt 16 § lotterilagen. Eftersom utredningen inte kunnat ta ställning till dessa frågor krävs en närmare analys av dels vilka verksamheter som skall omfattas av särreglerna, dels under vilka förutsättningar EMV-lotterier skall få bedrivas.

#### 13.7.4 Övrigt

- Regleringen av bingospel, t.ex. om även ett statligt bolag bör få anordna sådant spel samt om all tillståndsgivning till bingospel bör läggas på länsstyrelserna.
- Ytterligare överväganden kring sanktionssystemet, t.ex. om varning eller föreläggande bör få ges vid överträdelser av lagens bestämmelser även om åtgärden inte föregåtts av råd eller rekommendationer (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 7 december 2005, mål 2158-05)
- Frågan om även beslut om vite enligt lotterilagen bör gälla omedelbart.
- Frågan huruvida bestämmelserna i 14 § lotterilagen om typgodkännande bör tas bort och att tekniska anordningar i stället skall prövas enligt 10 § lotterilagen samt föreskrifter motsvarande 4 b § lotteriförordningen (1994:1451).
- Förutsättningarna att bedriva vadhållning inom den sektor där Svenska Spel eller ATG har monopol men där rätten inte utnyttjas, t.ex. hundkapplöpningar.

## 14 Konsekvensanalyser

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall i ett betänkande, om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisas en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. Förslagets förväntade konsekvenser bör vidare jämföras med konsekvenserna av att inga förändringar görs (se Ds 2000:1).

Utredningens första alternativ, som redovisats i kapitel 9, innebär i princip att den i dag gällande regleringen på spel- och lotteriområdet behålls. För det fall den begränsade höjning av vinstandelstaket för vadhållning, som utredningen funnit vara möjlig, genomförs kommer intäkterna till staten att minska om bruttoomsättningen inte förändras. Om åtgärden leder till en ökad bruttoomsättning kan minskningen emellertid uppvägas. Vilket närmare utfall som denna åtgärd kommer att medföra låter sig dock inte beräknas utan detta är också avhängigt av den utländska konkurrens som inte kan styras med hjälp av den svenska lagstiftningen. Förutsatt åtgärden leder till att en ökad andel av spelandet sker under svensk kontroll ser utredningen samhällsekonomiska vinster i detta. En ökning av spelandet totalt sett, oavsett orsak, torde leda till att antalet problemspelare och även omfattningen av spelproblemen ökar och därmed även samhällets kostnader för behandling och andra åtgärder. Dessa senare konsekvenser kan emellertid inte beräknas.

Övriga förslag bedöms inte få sådana ekonomiska konsekvenser som enligt 14 § kommittéförordningen skall beräknas. Utredningens förslag att vinster i utländska lotterier eller vid vinstdragningar i utländska premieobligationer skall vara undantagna från inkomstbeskattning om lotteriet anordnats eller premieobligationen utfärdats inom EES, innebär endast att den svenska lagstiftningen bringas i överensstämmelse med EG-rättens krav.

Eftersom de nuvarande bestämmelserna om inkomstbeskattning inte får tillämpas för vinster inom EES leder förslaget alltså inte till ytterligare ekonomiska konsekvenser.

Ett fortsatt upprätthållande av den nuvarande regleringen torde leda till att såväl statens som föreningslivets intäkter kommer att minska, förutsatt att förstärkningar i förutsättningarna för de svenska lotterianordnarna inte företas. Eftersom utredningen inte inom ramen för den nuvarande ordningen kunnat förespråka sådana generella förstärkningar finns det alltså en risk för intäktsminskningar för staten och föreningslivet.

Den alternativa modell som redovisas i kapitel 10 innehåller inga omedelbart genomförbara förslag och konsekvenserna av ett eventuellt införande av den modellen kan därför inte bedömas.

Utredningen bedömer inte att förslagen utöver det sagda medför sådana konsekvenser som enligt kommittéförordningen eller direktiven till utredningen skall redovisas.



## 15 Författningskommentar

### 15.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

#### 1 §

Fjärde stycket är nytt och har behandlats i avsnitt 8.2.3. Av bestämmelsen följer att lotterilagen skall tillämpas även i fråga om lotterier som anordnas i Sverige och som är tillgängliga för allmänheten i annan stat, men där svenska spelare utestängs från att delta.

#### 10 §

Paragrafens räckvidd har utvidgats till att omfatta samtliga lotterier enligt lotterilagen. Det närmare innehållet i paragrafen har behandlats i avsnitt 13.3.

Rubriken närmast före paragrafen har fått lydelsen ”Allmänna förutsättningar för lotterier”.

#### 15 §

Första och andra styckena har ändrats. Andra stycket har även omarbetats redaktionellt.

Ändringen i första stycket innebär att kravet att anordnaren skall vara en svensk juridisk person tagits bort.

Ändringen i andra stycket innebär att undantagsbestämmelserna endast kan tillämpas i fråga om juridiska personer som har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål.

Ändringarna har behandlats i avsnitt 9.3.2.2.

#### 16 §

Fjärde stycket är nytt och har behandlats i avsnitt 9.6.6. Femte stycket motsvarar det nuvarande fjärde stycket. Enligt det nya fjärde stycket får, vid bedömningen av om ett rikslotteri kan antas ge anordnaren skäligen avkastning, beaktas anordnarens samlade lotteriverksamhet. Vid bedömningen skall således beaktas såväl den

avkastning som sökanden får av lotterier för vilka tillstånd har getts tidigare som den avkastning som det nu aktuella lotteriet kan antas komma att ge.

#### 17 §

Ändringen i första stycket klargör att endast ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet får anordna lotterier efter registrering och att någon prövning av sökandens behov av lotteriinkomster inte skall göras vid registreringen. Ändringen har behandlats i avsnitt 13.4.2.

Tredje stycket är nytt. Det har behandlats i avsnitt 13.3.2. Enligt bestämmelsen får registreringsmyndigheten meddela villkor för verksamheten i samband med registreringen.

Fjärde stycket motsvarar det nuvarande tredje stycket. Ändringen i fjärde stycket är föranledd av ändringen i 16 §.

#### 19 §

Ändringarna i första stycket klargör att någon prövning av sökandens behov av lotteriinkomster inte skall göras vid registrering och att insats inte erfordras vid ett tillståndsfritt lotteri enligt paragrafen. Ändringarna har behandlats i avsnitt 13.5.2.

#### 32 §

Första stycket fjärde punkten har ändrats så att det skall vara den, som söker tillstånd till restaurangkasinospel, som skall visa att han eller hon är lämplig att bedriva verksamheten. Ändringen har behandlats i avsnitt 9.3.2.4.

#### 33 §

I andra stycket har den personkrets som skall omfattas av lämplighetsprövningen när sökanden är en juridisk person utvidgats till att avse samtliga som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Ändringen har behandlats i avsnitt 9.3.2.4. Utvidgningen innebär att även t.ex. en aktieägare i ett fåmansföretag kan prövas även om denne varken ingår i styrelsen eller är verkställande direktör.

#### 38 §

Förbudet enligt första stycket första punkten har ändrats till att avse främjande av deltagande av ett lotteri som inte anordnats med stöd i lotterilagen. Ändringen har behandlats i avsnitt 9.5.4.1.

Första stycket andra punkten är ny och har behandlats i avsnitt 9.5.4.4. Bestämmelsen innebär ett förbud mot att erbjuda möjligheten att delta i ett lotteri som inte anordnats med stöd i lagen, även om åtgärden inte kan anses vara ett främjande enligt första punkten. Förbudet avser alla lotterier som anordnats utan stöd i lagen, vare sig lotteriet är anordnat i Sverige eller utomlands. Några särskilda sanktioner vid överträdelse av förbudet föreskrivs inte.

Första stycket tredje punkten motsvarar den nuvarande andra punkten i samma stycke.

Ändringen i andra stycket är föranledd av ändringen i första stycket första punkten.

#### 51 §

Första stycket har omarbetats redaktionellt.

#### 51 a §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 13.3.2. Enligt paragrafen kan registreringsmyndigheten upphäva en registrering, om den som anordnar lotterier efter registrering inte följer föreskrifterna i lagen eller andra föreskrifter, villkor eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen. Överträdelse som kan aktualisera ett upphävande av registrering kan vara t.ex. att lagens vinstregler inte följs eller att lotteriet bedrivs på ett från allmän synpunkt olämpligt sätt.

Rubriken närmast före paragrafen är ny.

#### 54 §

Ansvarsbestämmelsens utformning har ändrats till följd av ändringen i 38 § första stycket 1. Ändringen innebär att samtliga olovliga främjanden blir straffbelagda som brott mot lotterilagen enligt 54 §. Någon utvidgning av det kriminaliserade området är inte avsedd. Ändringen har behandlats i avsnitt 9.5.4.1.

## 15.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

### 1 §

I paragrafen har en hänvisning lämnats till även 21 c § lotterilagen. Ändringen innebär att även lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller TV omfattas av skattskyldighet enligt lagen. Ändringen har behandlats i avsnitt 12.5.

## 15.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Ändringarna har behandlats i avsnitt 12.3.2.

### 8 kap. 3 §

I paragrafen anges i vilka fall en vinst i ett utländskt lotteri eller en vinstdragning på en utländsk premieobligation skall vara skattefri. För skattefrihet enligt paragrafen skall lotteriet vara anordnat respektive premieobligationen vara utställd i ett EES-land. Det utländska lotteriet måste också ha erforderliga tillstånd eller stå under offentlig kontroll i det land där det anordnas.

### 42 kap. 25 §

I paragrafen anges i vilka fall en vinst i ett utländskt lotteri eller i en vinstdragning på en utländsk premieobligation inte skall tas upp som inkomst av kapital.

# Kommittédirektiv



## Översyn av lotterilagen

Dir.  
2004:76

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 maj 2004.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet. Utredaren skall mot bakgrund av den av riksdagen och regeringen fastställda spelpolitiken och med hänsyn tagen till den aktuella utvecklingen lämna de förslag som kan behövas för att anpassa regleringen inom området till den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen samt till utvecklingen av EG-rätten. Utredaren skall även beakta utvecklingens och förslagens inverkan på folkhälsan och de sociala skyddshänsynen.

### Bakgrund

Den nu gällande lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:182, bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415). Lagen reglerar i stort sett alla former av lotterier och befäster den sedan länge gällande principen inom svensk lotterireglering att lotterier endast får anordnas efter tillstånd och att alla tillstånd skall stå under statlig kontroll. Lagen befäster också principen att inkomsterna från lotterier skall gå till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Endast i undantagsfall kan privata vinstintressen accepteras. Regleringens huvudsyfte är att uppnå en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former.

Bestämmelser om lotteriskatt finns i lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

## Senare års utveckling på spel- och lotteriområdet

Sedan 1995, då den nu gällande lotterilagen trädde i kraft, har stora förändringar skett på spel- och lotteriområdet. Bland annat har utvecklingen inom kommunikationstekniken inneburit möjligheter för spelplanordnare att från i princip vilken plats som helst i världen konkurrera med aktörer på nationella spelmarknader. Tekniken gör det därmed möjligt för spelbolag att bedriva sin verksamhet helt enligt etableringslandets regler och samtidigt erbjuda spel inom andra jurisdiktioner utan att omfattas av dessa länders restriktioner och kontroll.

Vidare har det under senare tid uppstått företeelser som angränsar till spel och lotterier och som inte förutsågs vid lotterilagens tillkomst. Som exempel på de problem som uppstått kan nämnas gränsdragningen mellan markandsföringsåtgärder och kedjebrevspel.

Även på det rättsliga planet sker en utveckling som är av betydelse för regleringen på spel- och lotteriområdet. EG-domstolen har vid sin tolkning av EG-fördraget uttalat sig om förutsättningarna för nationella regler som begränsar den fria rörligheten av tjänster, senast i målen C-6/01 (Anomar), C-243/01 (Gambelli) - i vilket även etableringsrätten behandlades, och i mål C-42/02 (Lindman). Av domstolens uttalanden framgår att nationella begränsningar är tillåtna om de kan motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse samt är proportionerliga och icke-diskriminerande.

Regeringen har i propositionen Vissa frågor inom spelområdet m.m. (prop. 2002/03:93) redogjort för sin syn på den inhemska utvecklingen och bl.a. aviserat ett antal åtgärder i syfte att motverka negativa effekter av spel. I propositionen angav regeringen även att det inte bara är staten som har ett ansvar för frågan om spelberoende utan att det även är väsentligt att aktörerna inom spel- och lotteriområdet får ett utökat ansvar för de negativa sociala och hälsomässiga konsekvenser som kan bli effekten av ett överdrivet spelande. I detta sammanhang bör man särskilt se över reglerna för ålderskontroll vid spel, särskilt vid spel på automater. Vidare bör frågan om marknadsföringens betydelse för utvecklingen av spelverksamheten och problemspelet studeras närmare. Granskningen bör även omfatta de gemensamma etiska riktlinjer för marknadsföringen som de svenska spelplanordnarna själva utarbetat.

Den tekniska utvecklingen och den internationalisering som skett på spelområdet har under senare tid lett till en ökad konkurrens i Sverige och frågan har aktualiserats vilka åtgärder som bör vidtas för att öka möjligheterna för inhemska aktörer att möta denna utveckling. Regeringen anser att det finns skäl att analysera behovet av att vidta åtgärder i syfte att stärka sådana lotterier som kan förutses påverkas av den ökande konkurrensen. Som ett sätt att möta den ökande konkurrensen har det bl.a. rests krav på att lotterilagens övre gräns för vinståterbetalning skall ses över. Regeringen anser därför att det är angeläget att utredaren analyserar dessa frågor och även belyser de risker ur spelberoendesynpunkt som en ökad vinståterbetalning skulle medföra.

### Uppdraget

Utvecklingen på området understryker ett fortsatt behov av en ansvarsfull spelpolitik. En särskild utredare skall med utgångspunkt i målen för den svenska spelpolitiken och mot bakgrund av den nationella och internationella tekniska och marknadsmässiga utvecklingen och utvecklingen inom EG-rätten, särskilt mot bakgrund av EG-domstolens rättspraxis på området, se över lagstiftningen, inklusive skattereglerna, samt lämna de förslag som kan behövas för att anpassa denna till utvecklingen på området. Utredaren skall även beakta utvecklingens och förslagets inverkan på folkhälsan och de sociala skyddshänsyn som skall tas. I uppdraget ingår även att bedöma hur marknadsföringen av spel påverkar efterfrågan på olika spelformer och problemspelandets utveckling och att vid behov lämna förslag.

### Övrigt

Utredaren bör samråda med berörda myndigheter inom området. Utredaren skall inhämta information från marknadens aktörer och löpande bevaka och analysera utvecklingen på marknaden. Utredaren skall inhämta synpunkter från representanter för föreningslivet, AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp och andra aktörer inom området.

Utredaren är oförhindrad att, med anledning av sitt uppdrag, ta

upp sådana frågor och lägga fram de förslag han eller hon anser motiverade samt att behandla övriga frågor som kan komma att aktualiseras under utredningens gång.

I de förslag och analyser som utredaren lämnar skall spelets samhällsekonomiska konsekvenser belysas. Utredaren bör även belysa förslagets effekter för föreningslivet.

Utredaren skall även beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och skall utforma förslagen så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 15 december 2005. Det står utredaren fritt att dessförinnan redovisa delar av arbetet i ett eller flera delbetänkanden. Förslagen rörande vinståterbetalning skall redovisas med förtur.

(Finansdepartementet)



## Överväganden och förslag ur promemorian ”Beskattning av vinst på utländskt lotteri” (Fi2004/2095)

**Promemorians förslag:** Vinst i utländskt lotteri som anordnas i ett EES-land skall vara fritt från inkomstskatt i Sverige om anordnaren har erforderliga tillstånd eller lotteriet står under offentlig kontroll. Även vinst vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall vara skattefria om premieobligationen ställts ut i ett land inom EES. De nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 2005.

Den i 42 kap. 25 § IL reglerade beskattningen av en vinst i ett utländskt lotteri eller vid en vinstdragning på utländska premieobligationer är inte förenlig med EG-rätten. En ändring av de svenska bestämmelserna bör således ske. Att helt ta bort bestämmelsen är emellertid inte möjligt. Detta skulle öppna för oseriösa spelanordnare runt om i världen och på sikt kunna konkurrera ut den svenska spelmarknaden. En begränsning bör därför ske. Ett lämpligt sätt att begränsa skattefriheten är att, såsom Norge och Island gjort, endast skattebefria vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer där anordnaren eller utgivaren hör hemma inom EES. Den nuvarande lagstiftningen bör således fortfarande gälla för länder utanför EES.

Vad som avses med ett utländskt lotteri diskuterades inte när begreppet infördes i kommunalskattelagen (1928:370) (prop. 1945:264, s. 39 ff.). Några större tillämpningsproblem verkar inte ha förekommit och det torde därför inte vara nödvändigt att försöka definiera vad som skall omfattas av ”utländskt lotteri”. En rimlig utgångspunkt är emellertid att utländska motsvarigheter till vad som enligt 3 § lotterilagen (1994:1000) anses som lotteri i Sverige är ”utländskt lotteri”.

De ändringar i gällande bestämmelser som föreslås i denna promemoria tar sikte på att för vinnaren likställa inkomstbeskattningen av en vinst från Sverige med en vinst från ett annat

EES-land. Vissa villkor som gäller för svenska lotterier bör därför kunna ställas även på de lotterier som anordnas i ett annat EES-land för att vinsten skall kunna undantas från beskattning. En inledande fråga är således om skattefriheten skall omfatta alla tillåtna lotterier inom EES-länderna eller om den skall begränsas till att endast omfatta lotterier och penningspel som uppfyller villkor som motsvarar dem som gäller för svenska lotterier. Norge och Island har valt att endast skattebefria de lotterier och penningspel som uppfyller samma villkor som gäller i respektive land.

Som framgår ovan är spelmarknaden strikt reglerad i de flesta EES-länderna. I de fall staten inte har spelmonopol har den ändå kontrollen över spelmarknaden och höga krav ställs på anordnarna. Det krävs oftast tillstånd för att anordna ett lotteri. Antalet anordnare är också relativt begränsat, antingen antalsmässigt eller till vissa sektorer som exempelvis ideell sektor. Det finns emellertid länder där kontrollen är begränsad. Ett exempel på detta är vadhållningsverksamheten i Storbritannien. Den dominerande vadhållningsformen är bookmaking. Flera bookmakers är i dag stora företag som agerar på den internationella marknaden med spel över Internet. Den gränsöverskridande bookmakingverksamheten bedrivs av några få stora seriösa aktörer. Vadhallning är inte ett lotteri enligt reglerna i Storbritannien utan betraktas som en affärsmässig näringsverksamhet (se SOU 2000:50 s. 82). Företagen måste dock vara licensierade. En lagändring synes dock vara aktuell där vadhållningsverksamheten skall bli mer kontrollerad.

I nu förevarande sammanhang har det inte varit möjligt att få en heltäckande bild av alla EES-ländernas spelbeskattning. När det gäller de nya EU-medlemsländerna är bilden än mer oklar. Ett sätt att ändå undvika att skattemässigt gynna lotterier i andra länder som exempelvis är helt kommersiella är att sätta upp ytterligare villkor för skattefriheten. Ett sådant rimligt villkor bör därför vara att lotteriet eller penningspelet har erforderliga tillstånd eller att det är kontrollerat av staten eller annan offentlig myndighet i det land där det anordnas. Med erforderliga tillstånd bör avses att lotteriet uppfyller samtliga krav som ställs i den anordnande staten. När det gäller vinst från bookmakers i Storbritannien står dessa inte under offentlig kontroll i den bemärkelsen att de kontrolleras av The Gaming Board for Great Britain. En bookmaker i Storbritannien måste emellertid som framgår ovan vara licensierad för att bedriva verksamhet. Licensen utfärdas med stöd av Betting, Gaming and Lotteries Act. Bolaget betalar skatt för sina

näringsinkomster. En licensierad bookmaker i Storbritannien behöver inte ha ytterligare tillstånd och anses därför uppfylla kravet på att ha erforderliga tillstånd. Enligt svensk lagstiftning anses vadhållning som lotteri. En vinnare skulle därför med största sannolikhet uppfatta vinsten som en vinst från ett lotteri. Om en vinst från en bookmaker inte skulle vara skattefri i Sverige p g a att den inte anses inneha erforderliga tillstånd eller vara offentligt kontrollerad skulle den beskattas som inkomst av kapital enligt huvudregeln. Det är emellertid tveksamt om en sådan beskattning skulle vara förenlig med EG-rätten.

Om den däremot inte finns något krav på erforderligt tillstånd eller offentlig kontroll skulle det kunna leda till att vinster från länder där det inte finns någon spelreglering skulle vara helt skattefria. En sådan ordning är inte tillfredsställande. Ett krav på någon form av offentlig insyn i spelverksamheten är därför rimligt. Frågan är då vilka villkor som kan ställas för att vinsten skall kunna bli skattefri utan att ett sådant villkor är oförenligt med EG-rätten. En grundtanke för spelpolitiken hos de flesta av de nuvarande och i åtminstone några av de blivande medlemsländerna är att det skall finnas en kontroll över de lotterier och de spel som anordnas (se OECD:s rapport *Final report of the informal working group on gambling taxation*, DAFPE/CFA/WP9(2002)2). Med beaktande av att de flesta länder har en offentlig kontroll över spelmarknaden bör det vara möjligt att införa ett villkor att lotteriet eller spelet skall ha erforderliga tillstånd eller vara kontrollerat i anordnarlandet. Ett sådant villkor bör inte medföra att en beskattning av en sådan vinst i inkomstslaget kapital skulle vara oförenligt med EG-rätten.

I Sverige beskattas anordnaren av ett svenskt lotteri med lotteriskatt. Emellertid är den i särklass största anordnaren av lotterier i Sverige, det statligt ägda AB Svenska Spel och dess helägda dotterbolag, undantagna från lotteriskatt. Vinnaren betalar inte någon skatt i Sverige. Många länder synes ha denna form av beskattning där anordnaren beskattas i stället för vinnaren. Med den osäkerhet som råder om lotteribeskattningen inom det framtida EES kan det emellertid finnas en möjlighet att vissa länder inte har någon beskattning av anordnaren och inte heller beskattar mottagaren av vinsten. För att undvika att det inte blir någon beskattning i något land bör övervägas om ett villkor för skattefrihet i Sverige skall vara att anordnaren eller mottagaren av

vinsten beskattas i det land där lotteriet anordnas. En beskattning skulle annars ske i Sverige.

Frågan är då hur en sådan beskattning skulle vara utformad. I dag finns en möjlighet att ta ut svensk lotteriskatt på utländskt lotteri som avser vadhållning i samband med hästtävlingar om vissa förutsättningar i 1 § andra stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt är uppfyllda. Förutsättningarna för denna beskattning är emellertid speciella och spelet sker helt genom Aktiebolag Trav och Galopp (ATG). Att utsträcka den formen av beskattning till spel inom hela EES är inte möjligt. Det alternativ som återstår är att vinnaren beskattas. Beskattningen borde i så fall ligga på samma nivå som den svenska lotteriskatten. Den svenska lotteriskatten tas ut med 36 procent av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinsterna som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna. Att omvandla denna beskattning av anordnaren till en motsvarande skatt på en enskild spelares vinst synes inte vara helt okomplicerat. Därtill kommer AB Svenska Spels undantag från lotteriskatt. Mot bakgrund av de faktorer som här redogjorts för förefaller det inte möjligt att beskatta vinnaren i ett obeskattat utländskt lotteri på så sätt att situationen skattemässigt skulle bli densamma som om spelet skett i Sverige. En sådan beskattning skulle om den vore möjlig inte heller kunna beskattas som inkomst av kapital utan borde utformas som en punktskatt. Med det rådande svenska systemet är detta inte möjligt. Ett villkor att lotteriet skall vara beskattat i anordnarlandet kan därför knappast vara förenligt med EG-rätten.