

Till: Finansdepartementet

Från: A-lotterierna ekonomisk förening

Stockholm den 9 augusti 2024

## Remissyttrande Ds 2024:3 – Partipolitiska lotterier Dnr Fi2024/00925

---

### A-LOTTERIERNAS YTTRANDE GÄLLANDE FÖRSLAGEN

- A-lotterierna delar utredarens uppfattning om att *Alternativ 1 – Förbud mot partipolitiska lotterier* är olämpligt och avstyrker detta.
- A-lotterierna avstyrker även *Alternativ 2 – Skärpta krav för partipolitiska lotterier* då det 1. är att betrakta som ett de facto förbud mot partipolitiska lotterier och 2. riskerar att få långtgående konsekvenser för de allmännyttiga lotterierna i Sverige i stort.
- I utredningen saknas underlag och analyser när det gäller konflikter med bl.a. grundlagen och europarätten. Promemorian är därför otjänlig som grund för lagstiftning.

### INLEDNING

- I utredningsdirektivet angavs två huvudsakliga skäl för att genomföra utredningen. 1. Vikten av ett högt förtroende för det politiska systemet och spelmarknaden samt 2. att kritik har framförts i den “allmänna debatten” mot att partipolitiska lotterier omfattas av regler som inte gäller för alla licenshavare.
- Inget av dessa två skäl är dock uppfyllda:
  - Utredaren har inte funnit några tecken på att förtroendet för det politiska systemet skulle ha skadats av nuvarande ordning.

Utredaren har inte heller funnit några tecken på att förtroendet för spelmarknaden skulle ha skadats av nuvarande ordning.

- Den ”allmänna debatt” om partipolitiska lotteriers villkor som anförs som skäl till utredningen grundas på ett missförstånd, vilket Finansdepartementet torde vara medvetna om. Partipolitisk verksamhet har exakt samma regelverk som övriga allmännyttiga licenshavare.

Alternativ 2 innebär istället att marknaden delas upp ytterligare - från dagens tre till fyra marknadssegment (en konkurrensutsatt del, en del som är förbehållen staten, en del som är förbehållen allmännyttiga ändamål, samt en ny undergruppering till de allmännyttiga som särskilt skulle reglera partipolitiska ändamål) – alla med egna regelverk.

- Vidare drar utredningen slutsatsen att de två förslagen inte är förenliga med målet för spelmarknaden, då förslagen leder till att en viss typ av allmännyttig verksamhet inte längre ges goda förutsättningar att erhålla finansiering genom intäkter från spel.
- Trots detta landar utredaren i rekommendationen att genomföra Alternativ 2 – Skärpta krav för partipolitiska lotterier, inklusive införandet av spelskatt.
- Att endast partipolitiska lotterier ska beläggas med spelskatt medan övriga allmännyttiga lotterier ska fortsätta vara skattebefriade innebär att utredaren föreslår att införa en asymmetrisk spelskatt. På grund av hur skatten är konstruerad skulle Alternativ 2 innebära att de partipolitiska lotterierna inte kan bedrivas med förtjänst. Alternativ 2 innebär därmed ett *de facto* förbud mot partipolitiska lotterier.
- Spelskattens konstruktion medför även en inacceptabel obalans som innebär att – med ett införande av Alternativ 2 – partipolitiska lotterier skulle behöva betala 14 gånger så mycket i spelskatt som de kommersiella aktörer som tillhandahåller nätkasinon.
- Förslagen väcker också allvarliga betänkligheter ur såväl grundlagssynpunkt som ur europarättsligt perspektiv, inte minst vad gäller frågan om statsstöd. Frågan om statsstöd väcker också den större följdfrågan att EU-kommissionen kan komma att ifrågasätta det generella svenska undantaget från spelskatt som har gällt för alla allmännyttiga lotterier sedan spellagens införande den 1 januari 2019. Förslaget riskerar därmed att få långtgående konsekvenser för hela den ideella sektorn.

- A-lotterierna anser vidare att utredaren har gått utanför sitt uppdrag när:
  - Han anför att tidsaspekten talar för Alternativ 2 och emot Alternativ 1 (promemorian, s. 79). Utredaren har inte ombetts föreslå förändringar som snabbast möjligt kan träda i kraft; han har enligt utredningsuppdraget endast ombetts ta ställning till ”när förslagen kan träda i kraft och vid behov lämna andra nödvändiga författningsförslag.”.
  - Han utgår från att förändringarna han föreslår ska leda till att de partipolitiska lotteriernas andel av den totala marknaden för allmännyttiga lotterier ska minska (promemorian, s. 80). Så kommer på grund av spelskatten och övriga föreslagna begränsningar säkerligen bli fallet. Men att lämna förslag som innebär att de partipolitiska lotteriernas andel minskar går inte att utläsa av utredningsuppdraget.
- Att utredaren sätter de partipolitiska lotterierna i relation till den totala marknaden för allmännyttiga lotterier är anmärkningsvärt också för att det vid tillståndsgivningen tidigare – men inte längre – skulle tas särskild hänsyn till det utrymme för lotterier som kan antas finnas på marknaden. Detta prövning villkor fanns i 1982 års lotterilag (12 § fjärde stycket) men utmönstrades i 1994 års lotterilag (jfr 15 §) och finns heller inte med i den nuvarande spellagen. Tanken på att marknaden för lotterier skulle vara begränsad och att detta ska påverka möjligheterna att erhålla licens har med andra ord övergivits. Att sätta de partipolitiska lotterierna i relation till den totala marknaden för allmännyttiga lotterier måste därför vara helt irrelevant.
- Det finns goda anledningar att befara att det verkliga skälet bakom lagförslagen är partipolitiskt. A-lotterierna konstaterar att alla partier har haft exakt samma förutsättningar att finansiera delar av sin verksamhet med lotterier genom åren. De flesta partier har också försökt, men bara ett har lyckats över tid.
- A-lotterierna utgår i sitt yttrande från de spelmarknadsregulatoriska konsekvenserna av förslagen, men konstaterar att de innebär ett tydligt ingrepp i de partipolitiska föreningarnas verksamhet som kan stå i konflikt med de grundlagsskyddade rättigheterna avseende egendomsskydd, näringsfrihet och föreningsfrihet. I avsaknad av något tydligt redovisat mål av tungt vägande allmänintresse kan den stora skada förslagen innebär för i synnerhet Socialdemokraterna inte heller anses uppfylla RF:s proportionalitetsprincip.
- Ovan angivna brister i form av obalans och konflikter med grundlagen och europarätten har inte behandlats av utredaren. Promemorian är därför otjänlig som grund för lagstiftning.

## 1. LEGALA IMPLIKATIONER

- På grund av ärendets synnerligen stora betydelse för den verksamhet som vi bedriver önskar vi belysa några av de frågor som vi ser att utredaren har försummat att ta upp.
- Som utredaren själv konstaterar ligger förslagen inte i linjen med riksdagens mål för spelmarknaden. Detta resonemang utvecklar vi i *Avsnitt 2*.
- Skattefrågan är den del i alternativ 2 som går emot grundtanken bakom allmännyttiga lotterier och som innebär ett de-facto förbud mot partipolitiska lotterier. Därför utgår vi från de skatterättsliga principerna i resonemangen i *Avsnitt 3*.
- De långtgående ingreppen som förslagen innebär mot i praktiken ett enda parti väcker en rad grundlagsmässiga frågor i förhållande till de allmännyttiga ideella föreningarna som innehar licensen idag. Bland annat egendomsskydd, näringsfrihet och föreningsfrihet belyses därför i *Avsnitt 4*.
- Skatteundantaget för allmännyttiga lotterier notifierades aldrig till EU-kommissionen i samband med spellagens införande 2019. Detta innebär att en prövning av promemorians lagförslag skulle bli den första granskningen som kommissionen gör av skatteundantagets laglighet.  
  
Risken är överhängande att utredningens förslag därmed riskerar att få följd effekter som slår hårt på hela den ideella sektorn i Sverige. Eftersom frågan är avgörande för hela civilsamhället utvecklar vi i *Avsnitt 5* de europarättsliga frågorna i detalj i för att belysa riskerna regeringen tar genom att lägga fram förslaget.
- Slutligen tittar vi på de legala aspekterna av det mer långtgående alternativ 1 i *Avsnitt 6*.

## 2. FÖRSLAGEN ÄR OFÖRENLIGA MED RIKSDAGENS MÅL FÖR SPELMARKNADEN

- 2.1 Det av riksdagen uppsatta målet för spelmarknaden är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll, som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet. (promemorian, s. 89).
- 2.2 Utredaren vidgår att Alternativ 1 inte är förenligt med ovanstående mål. (promemorian, s. 89).

- 2.3 Vad gäller Alternativ 2 skriver utredaren: ”Det kan diskuteras om utredningens förslag medför att ideella föreningar som har till syfte att främja partipolitisk verksamhet inte längre kan anses ha goda förutsättningar att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Även om förslaget inte kan sägas vara oförenligt med målet för spelmarknaden anser utredningen att målet bör anpassas för att återspegla att finansieringen av den ideella verksamhet som bedrivs i syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska ges prioritet.” (promemorian, s. 99)
- 2.4 Med tanke på den synnerliga stora inverkan införandet av spelskatten har (se vidare *Avsnitt 3* nedan) framstår det enligt vår mening som klart att även Alternativ 2 är oförenligt med målet. Spelskatten drar undan benen för de partipolitiska lotterierna så de berörda föreningarna kan inte längre anses ha goda förutsättningar att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Eftersom Alternativ 2 i praktiken innebär att de partipolitiska lotterierna kommer att läggas ned, kommer man även i konflikt med den delen av målet som avser att de negativa effekterna av spelande ska minskas. Partilotterna anses ha låg risk ur spelberoendesynpunkt, och läggs dessa lotterier ned finns det en risk att aktuella spelare vänder sig till mer riskfyllda alternativ.

### 3. SKATTEFRÅGOR

#### 3.1 Spelskatten strider mot fundamentala skatterättsliga principer

- 3.1.1 På skatterättsens område och inom det svenska skattesystemet finns det två skatterättsliga principer som har ett stort inflytande på utformandet av den svenska skattelagstiftningen. Dessa två principer är neutralitetsprincipen och skatteförmågeprincipen. Neutralitetsprincipens innebörd är att all skatt ska vara neutral och att skatten inte ska ha en påverkan på enskilda individers handlingsalternativ. Skatteförmågeprincipens innebörd är att skatten ska vara rättvis. Skattebördan ska vara rättvist fördelad mellan de skattskyldiga och ingen ska betala mer skatt än vad dennes skatteförmåga tillåter.
- 3.1.2 En spelskatt på partipolitiska lotterier skulle innebära att överskottet i lotteriernas verksamhet skulle minska med upp till 80 % (promemorian, s. 92). Vidare innebär Alternativ 2 att enbart partipolitiska lotterier (som alltså anses allmännyttiga) ska bli skattskyldiga medan övriga allmännyttiga lotterier ska fortsatt vara skattebefriade. Detta kan inte anses vara förenligt med vare sig neutralitetsprincipen eller skatteförmågeprincipen.
- 3.1.3 Det skulle också uppstå en obalans i förhållande till de licensierade kommersiella aktörerna eftersom spelskatten beräknas på nettoomsättningen, dvs omsättningen minus vinstandel (utbetalda vinster till spelarna). Nätkasinons vinstandel får maximalt vara 100%, allmännyttiga lotteriers vinstandel får maximalt vara 50% enligt lag.

Nätkasinons vinstandel är ofta 96% och då blir spelskatten i praktiken 22% av 4%, dvs 0,88%. I Kombilotteriet ligger vinstandelen idag på 43%. Det innebär att skatten blir 22% av

57%, dvs 12,54%, vilket är 14 gånger så mycket som de kommersiella aktörerna behöver betala. Obalansen i skatteuttaget strider mot neutralitetsprincipen och skatteförmågeprincipen. Dessutom snedvrider den konkurrensen.

3.1.4 Inte heller dessa fundamentala aspekter har behandlats i utredningen.

### **3.2 Tidigare anförda skäl för skattefrihet gör sig fortfarande gällande**

3.2.1 I samband med att den nya spelregleringen med licenssystemet och spelskatten infördes, ansågs det föreligga tungt vägande skäl för att undanta spel som tillhandahålls för ett allmännyttigt ändamål från skatteplikt. Regeringen anförde bl a att det är viktigt att värna finansieringen av allmännyttiga ändamål och de ideella organisationernas möjligheter att fortsatt finansiera sina verksamheter via överskott från spelverksamhet. Detta ansågs viktigare än att finansiera statens verksamhet via en spelskatt för dessa licenshavare (prop. 2017/18:220 s. 244).

3.2.2 Regeringen anförde vidare som ett skäl för skattefrihet att mindre och medelstora ideella organisationer drabbas oproportionerligt hårt eftersom en spelskatt slår ojämnt. Mindre organisationer skulle inte kunna driva verksamheten med förtjänst och medelstora organisationer skulle få väsentligt mindre pengar över (a prop. s. 244).

3.2.3 Dessa överväganden gjordes för samtliga allmännyttiga lotterier, således även för de partipolitiska. De partipolitiska lotterierna utgör endast 5 % av den allmännyttiga lotterimarknaden (och 0,7% av den totala spel- och lotterimarknaden). De är således sådana små eller medelstora lotterier som drabbas oproportionerligt hårt av en spelskatt. Trots att utredaren anser att de partipolitiska lotterierna alltjämt är allmännyttig verksamhet anför han inga övertygande skäl som tar hand om den bristande proportionaliteten enligt ovan. Han bemöter heller inte de skäl som utgör grund för den nuvarande ordningen.

### **3.3 Spelskatten innebär i praktiken att de partipolitiska lotterierna måste läggas ned**

3.3.1 Utredaren skriver att han bedömer att det kommer att vara möjligt att bedriva de partipolitiska lotterierna med förtjänst men att överskotten kan komma att minska med mellan 50 och 80 %, varvid han utgår ifrån att spelskatten höjs till 22 %. Han skriver också att det kommer krävas en prishöjning på 28% för täcka hela kostnaden för spelskatten (promemorian, s 92).

3.3.2 På annat ställe skriver utredaren att förväntad skatteintäkt uppgår till 37 miljoner kr vad avser spelskatt på de partipolitiska lotterna. (promemorian, s 90). Siffran 37 miljoner kr ska jämföras med de överskott som S, SSU och M hade 2022 på partilotterna. Det var  $24+18+1,5= 43,5$  miljoner kr (promemorian, s 84).

- 3.3.3 Samtidigt säger utredaren att införandet av kreditförbudet och bonusbegränsningen förväntas leda till att S-föreningarnas intäktsmöjligheter försämras i viss mån.
- 3.3.4 Så det lilla överskott – beräknat på 2022 års siffror – som återstår om skatten införs (43,5-37=6,5 milj kr) kan alltså förväntas ätas upp – helt eller delvis – av anpassningarna till kreditförbud och bonusbegränsning när dessa begränsningar träder i kraft.
- 3.3.5 Utifrån utredningens egna siffror är det därmed svårt att förstå hur utredaren kan bedöma att det kommer att vara möjligt att bedriva de partipolitiska lotterierna med förtjänst. Det skulle kräva en rejäl prishöjning, men då kommer spelarna välja andra alternativ. Med det lilla överskott som återstår om spelskatten införs kommer S-föreningarna inte att tycka att det är värt att driva lotterierna vidare.
- 3.3.7 I sammanhanget vill A-lotterierna framhålla att vi sett en betydligt försämrad omsättning och därmed resultat sedan år 2022 för våra lotterier. Det utgör en brist i sig att utredarens överväganden baseras på inaktuella siffror. De aktuella siffrorna innebär att ett införande av spelskatten kommer innebära att S-föreningarnas lotterier kommer att gå med underskott.

## **4. GRUNDLAGSFRÅGOR**

### **4.1 Proportionalitetsprincipen**

- 4.1.1 En i regeringsformen grundad princip vid lagstiftning, proportionalitetsprincipen, innebär att en ingripande åtgärd ska (i) vara ägnad att tillgodose sitt ändamål, (ii) vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och (iii) medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en jämvikt mellan mål och medel (prop. 2016/17:180 s. 60 f.).
- 4.1.2 I uppdragsbeskrivningen sägs att särskild hänsyn ska tas till vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. Dessutom ska den föreslagna regleringen enligt uppdragsbeskrivningen ta hänsyn till eventuella folkhälsoaspekter relaterade till spel. Härutöver har en representant för regeringens underlag, ordföranden i riksdagens Näringsutskott, anfört att Socialdemokraterna ska berövas en viktig inkomstkälla – kranen till Socialdemokraternas finansiering ska dras åt (Tobias Andersson i DN den 28 april 2023).
- 4.1.3 Vad gäller konsumentskyddsaspekter ska noteras att de politiska partiernas andel av spelmarknaden understiger en procent. Socialdemokraternas och Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbunds andel uppgår till cirka 0,7 procent av spelmarknaden. Dessa två föreningars spel sker främst genom det så kallade Kombilotteriet som är ett månadsprenumerationslotteri. Sådant spel medför generellt en låg risk för spelberoende (se prop. 2021/22:242, s. 95).

Dessutom är den lotteriverksamhet som bedrivs i dagsläget till förmån för politiska partier underkastad en vederhäftig licensprövning och tillsyn efter att licens beviljats. Gällande rätt

innebär vidare att Spelinspektionen ska förelägga licenshavaren att rätta till eventuella fel och, om så inte sker eller om bristerna är allvarliga, återkalla licensen. Det är osannolikt att ett förbud mot lotterier av det slag som nu aktualiserats skulle minska skuldsättningen och spelberoendet hos allmänheten. Utredningen har heller inte redovisat några fakta på att just lotteriverksamhet till förmån för partipolitiska syften skulle vara mer skadligt för folkhälsan eller medföra större risk för skuldsättning än andra allmännyttiga lotterier (vilka inte skulle omfattas av den föreslagna regleringen).

- 4.1.4 I sammanhanget ska det beaktas att statens eget spelbolag Svenska Spel har genererat 100 miljarder kr till statskassan de senaste 25 åren, och att de spel som Svenska Spel erbjuder är väsentligt farligare ur folkhälsosynpunkt såväl som penningtvättssynpunkt än de allmännyttiga partipolitiska lotterier som drabbas av lagförslaget.
- 4.1.5 Vad gäller tilltron till det politiska systemet har utredningen inte presenterat några fakta som visar att denna lotteriverksamhet skulle haft negativ påverkan på allmänhetens tilltro till det politiska systemet eller till de politiska partierna. Om målet är att värna tilltron till det partipolitiska systemet genom att det ska vara tydligt varifrån partierna får sina pengar, borde snarare reglerna om insyn i partifinansiering ses över. Däremot är det förstås mycket förtroendeskadligt för det politiska systemet att det verkliga skälet när utredningen tillsattes uppgavs vara att strypa finansieringen till det största oppositionspartiet och göra första maj-tågen kortare.
- 4.1.6 Följdriktigt framgår av promemorian att några skärpningar av regelverket inte kan motiveras utifrån behovet av att säkerställa förtroendet för de politiska partierna eller för att skydda konsumenternas intressen.
- 4.1.7 Utredaren har således inte funnit stöd för sina förslag i folkhälsoargument och omsorgen om förtroendet för partipolitisk verksamhet. I stället har utredaren hittat på ett annat motiv för sina förslag, nämligen att partierna inte behöver några inkomster från lotterier eftersom de har rätt till det statliga partistödet. Bortsett från att påståendet inte är korrekt, är detta en fråga som snarare borde hanteras av den parallellt pågående parlamentariskt sammansatta kommittén om partistöd (där ambitionen enligt praxis är att nå ett brett samförstånd).
- 4.1.8 Mot argumentet att partierna till följd av det statliga partistödet inte behöver inkomster från lotterier kan också anföras att nästan alla förmånstagare till allmännyttiga lotterier erhåller offentliga bidrag (så är exempelvis fallet med flera av Postkodlotteriets och Folkspels förmånstagare). Av likabehandlingsskäl skulle ett införande av spelskatt därmed behöva omfatta alla allmännyttiga lotterier.
- 4.1.9 Utredningen har således inte redovisat några sakliga eller objektivt godtagbara praktiska skäl för lagförslagen.
- 4.1.10 Av det anförda följer att proportionalitetsprövningen faller redan på att utredningen inte redovisar något angeläget och godtagbart ändamål som den föreslagna lagstiftningen är tänkt



att uppfylla. Det tredje och sista ledet i proportionalitetsbedömningen, alltså om förslaget fördelar väger upp den skada som åtgärden orsakar, går därmed inte ens att pröva. Att Alternativ 2 med spelskatten orsakar de partipolitiska lotterierna avsevärd skada och i praktiken innebär ett *de facto*-förbud har beskrivits i *Avsnitt 3* ovan. Sammanfattningsvis är kravet på proportionalitet inte uppfyllt. Promemorians förslag ska alltså avvisas.

## 4.2 Egendomsskyddet

- 4.2.1 Som utvecklas ovan i *Avsnitt 3* innebär Alternativ 2 och ett införande av den asymmetriska och riktade spelskatten mot de allmännyttiga partilotterierna i praktiken att ett så litet överskott kommer att återstå att det inte blir meningsfullt att driva lotterierna vidare. Med andra ord utgör Alternativ 2 i praktiken ett sätt att förbjuda lotterierna.
- 4.2.2 Egendomsskyddet enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen (EKMR) tillförsäkrar att varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom.
- 4.2.3 I begreppet ”egendom” innefattas tillstånd att bedriva av viss verksamhet.<sup>1</sup> De aktuella lotterierna bedrivs enligt licens från Spelinspektionen. Alternativ 2 med spelskatten innebär ett förödande ingrepp i dessa licensrättigheter.
- 4.2.4 Begreppet ”egendom” omfattar som utgångspunkt inte framtida intjäning men enligt Europadomstolens praxis kan i vissa situationer en legitim förväntan att erhålla en viss tillgång omfattas av egendomsbegreppet.<sup>2</sup> Som utgångspunkt torde därmed uteblivna framtida intäkter på lotterierna inte omfattas av egendomsbegreppet. Emellertid har de aktuella partipolitiska lotterierna funnits i decennier och aldrig ifrågasatts i något lagstiftningssammanhang, tvärtom har lotterierna konsekvent ansetts uppfylla ett vällovligt allmännyttigt intresse. Under den nya regleringen enligt spellagen har de socialdemokratiska lotterierna beviljats licens som gäller till den 31 december 2028. Utredaren anser dessutom att de partipolitiska lotterierna alltjämt uppfyller ett allmännyttigt intresse.
- 4.2.5 I linje med Europadomstolens praxis har därför de existerande partipolitiska lotterierna en legitim förväntan på att kunna fortsätta skaffa intäkter på de aktuella lotterierna, i vart fall under resterande licenstid men säkerligen också även därefter.<sup>3</sup> Det *de facto*

---

<sup>1</sup> Se t ex B Bengtsson, Rättighetsansvar – En översikt, 2021, s. 111 och hänvisningen till de för svenska förhållanden relevanta rättsfallen *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige* (tillstånd att servera alkoholhaltiga drycker) och *Fredin mot Sverige* (tillstånd att exploatera en grustäkt).

<sup>2</sup> Se t ex p. 63-65 i målet *Anheuser-Bosch mot Portugal*, Europadomstolens dom den 11 januari 2007.

<sup>3</sup> Här kan t ex nämnas målet *Belane Nagy mot Ungern*, dom i Grand Chamber 13 december 2016, där domstolen ansåg att en indragning av ett socialbidrag som klaganden hade uppburit i mer än 10 år som ett brott mot artikeln om egendomsskyddet. Indragningen hade stöd i en lagändring om neddragning av utgående bidrag av besparings-skäl men den långa tid det utgått hade skapat en legitim förväntan hos klaganden att hon skulle erhålla sitt bidrag om hon uppfyllde gällande kriterier varför indragningen ansågs oproportionerlig.

verksamhetsförbud som Alternativ 2 med spelskatten innebär kränker därför även av detta skäl de aktuella föreningarnas egendomsskydd enligt EKMR.

- 4.2.6 Eftersom de partipolitiska lotterierna således på åtminstone två sätt omfattas av egendomsskyddet enligt EKMR krävs att Alternativ 2 med den asymmetriska och riktade spelskatten anses proportionerlig enligt samma bestämmelse. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med EKMR (2 kap 19 § RF). Utredaren har över huvud taget inte berört detta i promemorian vilket utgör en anmärkningsvärd och allvarlig brist.
- 4.2.7 Inom ramen för sin prövning av näringsfriheten enligt artikel 16 i EU-stadgan har vidare EU-domstolen gjort bedömningar som tar sin utgångspunkt i äganderätten till egendom. Det betyder att ett åsidosättande av näringsfriheten enligt artikel 16 i EU-stadgan också innebär en inskränkning av egendomsskyddet enligt EKMR. Näringsfriheten i artikel 16 i EU-stadgan behandlas i *Avsnitt 4.3* nedan.
- 4.2.8 Det kan mycket väl vara så att Alternativ 2 med spelskatten även utgör ett brott mot egendomsskyddet i 2 kap 15 § RF. Inte heller detta har utredaren berört.
- 4.2.9 Att promemorian inte behandlar förenligheten med egendomsskyddet innebär att den är otjänlig som grund för lagstiftning.

### 4.3 Näringsfriheten

- 4.3.1 Näringsfriheten är av helt avgörande betydelse för en väl fungerande marknadsekonomi och för ett lands välstånd och välfärd. Näringsfriheten är därför inskriven som en konstitutionell rättighet 2 kap 17 § RF. Rätten till näringsfrihet är också inskriven som en grundläggande fri- och rättighet i artikel 16 i EU-stadgan.<sup>4</sup>
- 4.3.2 Vad först gäller näringsfriheten enligt RF baseras den på likhetsprincipen, vilken innebär att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas på t ex kompetens. Av nödvändighet förses denna frihet med en mängd inskränkningar. Av 2 kap 17 § följer emellertid att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.
- 4.3.3 Som framgått i *Avsnitt 4.1* är det egentliga syftet bakom lagförslaget Sverigedemokraternas önskan att eliminera Socialdemokraternas möjligheter att finansiera sin verksamhet genom partipolitiska lotterier. I *Avsnitt 3* ovan framgår att Alternativ 2 och ett införande av den asymmetriska och riktade spelskatten mot de allmännyttiga partilotterierna i praktiken innebär

---

<sup>4</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

att ett så litet överskott kommer att återstå att det inte blir meningsfullt att driva lotterierna vidare. Med andra ord utgör Alternativ 2 i praktiken ett sätt att förbjuda lotterierna.

- 4.3.4 Alternativ 2 med spelskatten utgör därför tveklöst en mycket ingripande begränsning i berörda föreningars rätt att bedriva de aktuella lotterierna. En sådan begränsning kan bara införas för att skydda ett angeläget allmänt intresse och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Huruvida dessa krav är uppfyllda har över huvud taget inte behandlats av utredaren, vilket är en anmärkningsvärd brist i lagförslaget.
- 4.3.5 Det egentliga syftet bakom lagförslaget är som framgått att ekonomiskt missgynna Socialdemokraterna och motsatsvis att ekonomiskt gynna övriga partier; blir Socialdemokraterna av med denna viktiga inkomstkälla kan ju övriga partier sägas gynnas ekonomiskt eftersom de då kan hävda sig bättre i ”konkurrensen” med Socialdemokraterna.
- 4.3.6 Införandet av spelskatt för just bara de partipolitiska lotterierna innebär att övriga allmännyttiga lotterier gynnas ekonomiskt på de partipolitiska lotteriernas bekostnad. Utredarens förslag att de partipolitiska lotterierna kan höja sina priser innebär en uppenbar risk för att köparna väljer andra lotterier med lägre priser.
- 4.3.7 Införandet av spelskatten gynnar dessutom de licensierade kommersiella aktörerna på bekostnad av de partipolitiska lotterierna enligt vad som anförs i *Avsnitt 3* ovan. Den omständigheten att spelskatten på 22% beräknas på nettoomsättningen, dvs omsättningen minus vinstandel, medför att kommersiella nätkasinon endast betalar 0,88% på omsättningen i skatt medan allmännyttiga partipolitiska lotterier kommer att behöva betala 14 gånger så mycket i skatt, 12,5% på omsättningen.
- 4.3.8 Alternativ 2 med spelskatten innebär alltså på flera sätt att det uppstår en ekonomisk särbehandling som inte kan anses förenlig med 2 kap 17 § RF.
- 4.3.9 Det går av utredningen heller inte att utläsa att det påstås föreligga något angeläget allmänt intresse som kan motivera denna allvarliga inskränkning av näringsfriheten. Något angeläget allmänt intresse att på sätt Alternativ 2 med spelskatten skada Socialdemokraternas finansieringsmöjligheter kan inte föreligga. Det är över huvud taget konstitutionellt tveksamt att införa inskränkningar som enbart syftar till att skada. Det kan aldrig vara ett angeläget allmänt intresse att göra någon fattigare. Det kan heller inte finnas ett angeläget allmänt intresse att hindra just politiska partier från att bedriva lotterier, särskilt inte om de fortsatt betraktas allmännyttiga och om lotterier fortsatt ska få bedrivas skattefritt av alla andra allmännyttiga lotterier.
- 4.3.10 Vad sedan gäller näringsfriheten i artikel 16 i EU-stadgan ska först noteras att EU-stadgan, vid en lagkonflikt har företräde framför nationell svensk lag. Likaväl som utredaren borde ha utrett lagförslagets förenlighet med RF, borde utredaren därför även ha utrett förenlighet med EU-stadgan.

- 4.3.11 Enligt artikel 16 ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikel 16 grundas på domstolens rättspraxis, där friheten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet erkänns.<sup>5</sup>
- 4.3.12 I de fall som EU-domstolen prövat gällande artikel 16 i EU-stadgan har domstolen gjort detaljerade granskningar av medlemsstaternas lagar och EKMR. Med fokus på rätten till egendom har EU-domstolen betonat att den måste överväga om den aktuella begränsningen utgjorde ett ”oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp i ägarens rättigheter som påverkar själva kärnan i rätten till egendom.” EU-domstolen har meddelat ett stort antal domar där den upprepat dessa principer dvs: friheten att bedriva näringsverksamhet är ingen absolut rättighet, men skälen för att begränsa rättigheten är strikta och kräver att de är i allmänhetens intresse och att de inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som äventyrar själva kärnan i den garanterade rättigheten.<sup>6</sup>
- 4.3.13 Det står därmed klart att avsaknaden av godtagbara skäl i allmänhetens intresse att införa promemorians lagförslag även utgör en överträdelse av rättighetsstadgans artikel 16.
- 4.3.14 Sammantaget är det mycket som talar för att lagförslaget är oförenligt med näringsfriheten i såväl 2 kap 17 § RF som artikel 16 i EU-stadgan. Eftersom promemorian inte med ett ord behandlat denna frågeställning är den otjänlig som underlag för lagstiftning.

#### 4.4 Föreningsfriheten

- 4.4.1 Föreningsfriheten åtnjuter konstitutionellt skydd i 2 kap 1 § första stycket 5 RF och är dessutom skyddad genom artikel 11 i EKMR. Skyddsnivån i RF och EKMR är i princip densamma.
- 4.4.2 Enligt 2 kap 1 § första stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten får enligt 20 § samma kapitel begränsas genom lag. En sådan begränsning

---

<sup>5</sup> Se domarna av den 14 maj 1974, mål 4/73, Nold, Rec. 1974, s. 491, punkt 14, och den 27 september 1979, mål 230/78, SpA Eridania m.fl., Rec. 1979, s. 2749, punkterna 20 och 31), liksom avtalsfriheten (se bl.a. domarna `Sukkerfabriken Nykøbing`, mål 151/78, Rec. 1979, s. 1, punkt 19; den 5 oktober 1999, Spanien mot kommissionen, C-240/97, REG 1999, s. I-6571, punkt 99), samt på artikel 119.1 och 119.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där fri konkurrens erkänns.

<sup>6</sup> Mål 4/73 Nold [1974] ECR 491, mål 44/79 [1979] ECR 3727 mål 265/87 Schröder v. Hauptzollamt Gronau [1989] ECR 2237, p 15, C-177/92 Kühn [1992] ECR I-35, p 16, mål C-280/93 Germany v. Council (bananas) [1994] ECR I-4973. Se även Tridimas 'The General Principles of EU Law' (2nd ed., 2006, Oxford University Press), s 315, samt mål C-306/93 SMW Winzersekt [1994] ECR I-5555, p 22, mål C-248/95 SAM Schiffahrt [1997] ECR I-4475, p 72, mål C-210/03 Swedish Match [2004] ECR I-11893, p 72, mål C-154/04 Alliance for Natural Health [2005] ECR I-6451, p 126 och mål C-184/02 och mål C-223/02 Spain and Finland v. European Parliament and Council [2004] ECR I-7789, p 52.

får dock enligt den allmänna begränsningsramen i 21 § samma kapitel göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Dessutom följer det av 24 § andra stycket samma kapitel att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär en förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

- 4.4.3 Alternativ 2 med spelskatten innebär som beskrivs i *Avsnitt 3* ovan i praktiken ett förbud mot partipolitiska lotterier. Det innebär därmed ett ingrepp i partiernas föreningsfrihet enligt såväl RF som EKMR.
- 4.4.4 De partipolitiska lotterierna är reglerade av spellagen och bedrivs med licens från Spelinspektionen. Som beskrivits i *Avsnitt 4.1* har lotteriverksamheten bedömts ofarlig ur folkhälsosynpunkt och inte ansetts påverka förtroendet för det partipolitiska systemet negativt. I samma avsnitt har konstaterats att utredningen inte redovisat några sakliga eller objektivt godtagbara skäl för inskränkningen och även att några sådana skäl inte kan anses föreligga samt att verkliga skälet för lagförslaget är politiskt och syftar till att skada de partier som bedriver lotteriverksamheten finansiellt.
- 4.4.5 Förslaget vilar således inte på några skäl som kan anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle; tvärtom är det huvudsakliga skälet för begränsningen av föreningsfriheten politiskt (att skada de partier som bedriver partipolitiska lotterier) varför det uppstår en direkt konflikt med den allmänna begränsningsramen i 2 kap 21 § RF. Genom att förslaget har en oproportionerlig inverkan på de politiska partiernas möjligheter att bedriva sin politiska verksamhet uppstår också en klar överträdelse av artikel 11 i EKMR.<sup>7</sup>
- 4.4.6 Förslagen innebär en inskränkning av föreningsfriheten även på så sätt att de inskränker de politiska partiernas existerande möjligheter att finansiera sin verksamhet. Föreningsfriheten måste givetvis innefatta möjligheterna att finansiera en förening eftersom det är en förutsättning för att kunna förena sig med andra att verksamheten kan finansieras. Vilka finansieringsformer för föreningar som skyddas av grundlagen är inte närmare reglerat. Dock är det rimligt att utgå ifrån att all slags ekonomisk verksamhet – inklusive lotteriverksamhet – som skyddas av respektive är tillåten i rättsordningen åtnjuter skydd så länge de formkrav som eventuellt gäller för verksamheten är uppfyllda (jfr. prop. 1975/76:112 f.).
- 4.4.7 I Sverige har lotterimarknaden i decennier varit reglerad med strikta krav för tillstånd respektive licens till lotteriverksamhet. Under lång tid har lotteriverksamhet varit förbehållen

---

<sup>7</sup> Europadomstolens dom den 7 juni 2007 i målet Baskiska nationalistpartiet – Iparralde Region Organisation mot Frankrike mål 227125/01.

staten och ideella föreningar som har allmännyttiga ändamål. Andra föreningar i grundlagens mening – exempelvis vinstdrivande aktiebolag – har alltså varit förbjudna att finansiera sin verksamhet med lotterier. Detta har ansetts förenligt med föreningsfriheten.

- 4.4.8 Som anförs ovan uppställer den allmänna begränsningsramen i 2 kap 21 § RF krav som måste vara uppfyllda vid en begränsning av jämväl föreningars möjligheter att finansiera sin verksamhet. Som framgått i *Avsnitt 4.1* ovan hävdar emellertid inte ens utredaren att något behov att reglera spelmarknaden föreligger som skulle vara ett godtagbart skäl för att inskränka de politiska partiernas möjligheter att finansiera sin verksamhet.
- 4.4.9 Det går inte att finna några objektivt godtagbara skäl till varför just ett visst slags allmännyttig förening (politiska partier) ska särbehandlas när det gäller möjligheterna att finansiera sin verksamhet. Att bryta ut de partipolitiska lotterierna från övriga allmännyttiga lotterier och skattebelägga enbart de partipolitiska lotterierna utgör en uppenbart godtycklig lagstiftning. Det utgör även en brist på likabehandling (jfr. 1 kap 9 § RF) och snedvrider konkurrensen till förmån för övriga allmännyttiga lotterier.
- 4.4.10 Utredaren har inte med ett ord behandlat konflikten med bestämmelserna om föreningsfrihet i RF och EKMR. Promemorian är därmed otjänlig som grund för lagstiftning.

## 5. EUROPARÄTTSLIGA FRÅGOR

### 5.1 Statsstöd

#### 5.1.1 Skatteundantaget vid spellagens införande

- 5.1.1.1 I samband med spellagens införande diskuterades frågan om huruvida skatteundantaget för allmännyttiga lotterier stod i strid med EU:s regler om statsstöd (artiklarna 107–109 i FEUF (Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt). Regeringen drog slutsatsen att skatteundantaget inte utgjorde statsstöd eftersom det så kallade selektivitetskriteriet i artikel 107.1 FEUF inte var uppfyllt (prop. 2017/18:220, s. 265 ff).
- 5.1.1.2 Flera tunga remissinstanser motsatte sig denna tolkning och menade att skatteundantaget skulle anmälas till EU-kommissionen, däribland Stockholms universitet (Juridiska fakulteten) och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten).<sup>8</sup>
- 5.1.1.3 Konkurrensverket kritiserade skatteundantaget och betonade att “en enhetlig och generell skattesats för spelskatten är att föredra och att det, med undantag för lokala och tillfälliga lotterier av ringa värde, saknas skäl för att befria nationella allmännyttiga lotterier från att bidra till det allmänna genom skatteinbetalningar.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:220 s. 265.

<sup>9</sup> A prop., s. 265

5.1.1.4 För det fall undantaget ändå skulle bedömas utgöra statsstöd, menade regeringen att det i så fall handlade om ett existerande stöd som av den anledningen inte omfattades av någon anmälningsskyldighet.<sup>10</sup>

#### 5.1.2 Utredarens resonemang om statsstöd

5.1.2.1 Utredaren konstaterar helt korrekt att Alternativ 2 innebär att vissa licenshavare, nämligen de som enligt sina stadgar har andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet, gynnas på ett selektivt sätt. Han konstaterar också att Alternativ 2 innebär att selektivitetskriteriet i artikel 107.1 FEUF är uppfyllt (promemorian, s. 96).

5.1.2.2 Vad sedan gäller Alternativ 2 och samhandelskriteriet i artikel 107.1 anför utredaren: ”Att partipolitiska lotterier inte längre undantas från skyldigheten att betala spelskatt medför inte att licenshavare som verkar för andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet ges förbättrade möjligheter att konkurrera med lotterianordnare i andra medlemsländer. Ändringen av lagen om skatt på spel bedöms därmed inte påverka handeln mellan medlemsstaterna och förslaget utgör därför inte ett statligt stöd som omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget. Det krävs därför inte en anmälan till EU-kommissionen i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.” (promemorian, s. 96–97.)

5.1.2.3 I resonemanget som leder fram till att samhandelskriteriet inte är uppfyllt blandar utredaren – avsiktligt eller oavsiktligt – ihop selektivitetskriteriet och samhandelskriteriet. Det är bara vid prövningen av selektivitetskriteriet som det spelar roll om någon gynnas (eller ges ”förbättrade möjligheter”), och detta kriterium har ju utredaren själv kommit fram till är uppfyllt. Vid prövningen av samhandelskriteriet räcker det att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas, det spelar ingen roll om någon faktiskt gynnas eller missgynnas. Att dra slutsatsen att samhandelskriteriet inte är uppfyllt med motiveringen att de icke partipolitiska lotterierna inte ges ”förbättrade möjligheter” i konkurrensen med lotterier i andra medlemsländer är således felaktigt. Vad utredaren borde ha analyserat är i stället om Alternativ 2 på något sätt påverkar eller riskerar att påverka handeln mellan medlemsstaterna. – Att utredaren blandat ihop selektivitetskriteriet och samhandelskriteriet på detta sätt är anmärkningsvärt.

5.1.2.4 Vi instämmer i utredarens slutsats att selektivitetskriteriet är uppfyllt. Vi anser till skillnad från utredaren att samhandelskriteriet tveklöst är uppfyllt. Därmed krävs – till skillnad mot vad utredaren anser – en anmälan till EU-kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF.

5.1.2.5 Vi utvecklar i det följande vår ståndpunkt. På grund av frågans stora betydelse inte bara för de partipolitiska lotterierna utan för samtliga allmännyttiga lotterier och spelskatten generellt är vår redogörelse relativt utförlig.

---

<sup>10</sup> A prop., s. 267.

### 5.1.3 Kort om artikel 107.1 FEUF

#### 5.1.3.1 Artikel 107.1 återfinns i kapitel 2 om Statligt stöd i FEUF och lyder:

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen *genom att gynna vissa företag eller viss produktion [selektivitetskriteriet]*, oförenligt med den inre marknaden *i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. [samhandelskriteriet]*”

#### 5.1.3.2 Detta förbud mot statligt stöd har varit föremål för EU-domstolens prövning många gånger. I EU-domstolens rikhaltiga praxis har fyra kriterier etablerats för att avgöra om en åtgärd är oförenlig med artikel 107.1 FEUF:

- 1) åtgärden måste kunna tillskrivas staten och finansieras med statliga medel,
- 2) åtgärden måste riskera att påverka handeln inom EU (*samhandelskriteriet*),
- 3) åtgärden måste gynna en viss grupp av företag eller organisationer (*selektivitetskriteriet*),
- 4) åtgärden måste snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen.<sup>11</sup>

### 5.1.4 Promemorians Alternativ 2 och selektivitetskriteriet

#### 5.1.4.1 Lagförslaget delar upp innehavare av licens för att tillhandahålla lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål i två undergrupper som har att förhålla sig till olika regelverk. Därmed är selektivitetskriteriet uppfyllt. Detta vidgår också utredaren (promemorian, s. 96).

### 5.1.5 Promemorians Alternativ 2 och samhandelskriteriet

#### 5.1.5.1 Som redan konstaterats räcker det att handeln mellan medlemsstaterna påverkas eller riskerar att påverkas för att samhandelskriteriet ska vara uppfyllt. Det behöver alltså inte – som utredaren felaktigt utgår ifrån – gå att konstatera att någon aktör gynnas eller missgynnas för att samhandelskriteriet ska vara uppfyllt. Därtill kan konstateras att den nedre gränsen för åtgärder som ska anses påverka handeln mellan medlemsstaterna är lågt satt.

#### 5.1.5.2 Sålunda framgår av EU-domstolens fasta praxis

- (i) att det, för att kvalificera en nationell åtgärd som statligt stöd, inte är nödvändigt att styrka att stödet *faktiskt* påverkar handeln mellan medlemsstaterna och att konkurrensen *faktiskt* snedvrیدs, utan endast huruvida det *kan* (på engelska: *is liable to*) påverka handeln och snedvrیدا konkurrensen,

---

<sup>11</sup> Se t ex C-558/22 Fallimento Esperia och GSE EU:C:2024:209 samt Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58,



- (ii) att det i synnerhet gäller att om ett stöd som beviljats av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln mellan medlemsstaterna, ska stödet anses påverka handeln,
- (iii) att det i detta sammanhang inte är nödvändigt att det gynnade företaget självt deltar i handeln mellan medlemsstaterna; när en medlemsstat beviljar ett stöd till ett företag, kan dess verksamhet inom landet upprätthållas eller öka på grund av detta, med den följderna att möjligheterna för företag från andra medlemsstater att träda in på denna medlemsstats marknad minskar, samt
- (iv) att det heller finns inte någon gräns eller procentsats under vilken man kan anse att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas. Det omständigheten att det är fråga om ett relativt litet stöd eller ett relativt litet stödmottagande innebär nämligen inte att det på förhand kan uteslutas att handeln mellan medlemsstaterna påverkas.<sup>12</sup>

5.1.5.3 Denna rättstillämpning återspeglas också i EU-kommissionens praxis.<sup>13</sup>

#### 5.1.6 Samhandelskriteriet är uppfyllt med promemorians Alternativ 2

5.1.6.1 Lagförslagets Alternativ 2 innebär att skattefriheten för övriga allmännyttiga lotterier behålls medan det införs spelskatt på de allmännyttiga lotterier som bedriver partipolitiska verksamhet. Härigenom gynnas övriga allmännyttiga lotterier på bekostnad av de partipolitiska lotterierna. Med andra ord upprätthålls eller ökar övriga allmännyttiga lotteriers verksamhet av åtgärden att införa spelskatt på de partipolitiska lotterierna. Detta är okontroversiellt och vidgås också av utredaren (promemorian, s. 96).

5.1.6.2 Finns det då några mellanstatliga aspekter på lotterimarknaden som kan påverkas av att övriga allmännyttiga lotterier gynnas på detta sätt? Svaret på den frågan är tveklöst ja.

5.1.6.3 Det kan förefalla som om lotteriverksamheten enligt spellagen är en separat företeelse skild från de kommersiella spelen och renodlat nationell. Lotteriverksamhet må enligt spellagen vara förbehållet staten och allmännyttiga ideella föreningar. Marknadsuppdelningen mellan kommersiella och staten/ideella föreningar är emellertid en chimär. För den som studerar marknaden i praktiken är det uppenbart att ideella och kommersiella aktörer konkurrerar med varandra. Och förekommer sådan konkurrens, ja då är det uppenbart att aktörer från andra medlemsstater kan påverkas eftersom ett stort antal aktörer på den svenska kommersiella marknaden är etablerade i andra medlemsstater (i synnerhet på Malta).

5.1.6.4 Dessutom konkurrerar rent faktiskt de kommersiella aktörerna på den svenska marknaden med de statliga och allmännyttiga föreningarna på den svenska lotterimarknaden. De

---

<sup>12</sup> Se C-518-13 Eventech v The Parking Adjudicator, ECLI :EU :C2015 :9, punkt 65–68 och där angiven rättspraxis.

<sup>13</sup> Se EU-kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som det avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, OJ 2016 C-262 p 1, punkt 190–196.

kommersiella aktörerna (där det alltså ingår aktörer i andra medlemsstater) erbjuder lotteriliknande produkter som vadhållning på utfallet av icke-svenska lotterier. För ett exempel på sådan tjänst för vadhållning på utfallet i lotteri, se bifogad länk:  
[https://www.thelotter.se/?utm\\_source=popup&utm\\_medium=redirect&utm\\_campaign=Redirect\\_SWE](https://www.thelotter.se/?utm_source=popup&utm_medium=redirect&utm_campaign=Redirect_SWE)

- 5.1.6.5 Således tillhandahåller exempelvis Malta-baserade aktörer med licens i Sverige lotteriliknande produkter på den svenska marknaden. Därmed är samhandelskriteriet uppfyllt.
- 5.1.6.6 Utifrån konsumentperspektivet konkurrerar vidare allmännyttiga – inklusive de partipolitiska – lotterier i Sverige med exempelvis ett sådant lotteri som Eurojackpot som tillhandahålls i ett stort antal länder i Europa. I Sverige tillhandahålls spelet av Svenska Spel, som på sin hemsida skriver: ”Eurojackpot är ett samarbete mellan Sverige och massor av andra länder i Europa. Spelet har funnits sedan 2012 och Sverige gick med 2013.”<sup>14</sup> Spelare över hela Europa bidrar således med insatser till vinstpotten som sedan fördelas ut till lyckliga vinnare från olika länder. Införandet av Alternativ 2 med spelskatten kan påverka svenska lottköpare av partipolitiska lotter att i stället välja att köpa andelar i ett sådant europeiskt lotteri som Eurojackpot. Att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas av det stöd till övriga allmännyttiga lotterier som Alternativ 2 innebär är därmed uppenbart.
- 5.1.6.7 Handeln mellan medlemsstaterna kan dessutom påverkas av Alternativ 2 genom att alla riksomfattande licenshavare på den svenska spelmarknaden – inklusive de allmännyttiga lotterierna – är beroende av certifieringsinstitut i andra medlemsländer för att få sin spelprogramvara certifierad på ett sådant sätt att den är godtagbar enligt svensk lag. Det vill säga, genom att en viss kategori gynnas och en annan kategori missgynnas, kan de utländska certifieringsinstitutens uppdrag och intäkter från svenska allmännyttiga lotterier påverkas. I sammanhanget ska noteras att samhandelskriteriet inte förutsätter att påverkan på handeln sker just inom det marknadssegment som stödåtgärden avser; påverkan på handeln kan lika gärna ske inom angränsande marknadssegment eller andra marknadssegment. Det avgörande är om handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas.
- 5.1.6.8 Sammantaget talar starka skäl för att samhandelskriteriet i artikel 107.1 är uppfyllt. Det står klart att utredaren inte i tillräcklig grad har analyserat denna fråga och det skulle vara mycket vanskligt om den svenska lagstiftaren förlitade sig på hans slutsats.
- 5.1.7 Promemorians Alternativ 2 och övriga kriterier i artikel 107.1
- 5.1.7.1 Selektivitets- och samhandelskriterierna är således uppfyllda. Detsamma gäller helt uppenbart kraven på att (i) åtgärden måste kunna tillskrivas staten och finansieras med statliga medel

---

<sup>14</sup> <https://www.svenskaspel.se/eurojackpot/spelguide/om-eurojackpot>

och (ii) åtgärden måste snedvrída eller riskera att snedvrída konkurrensen (se punkt 5.1.3.2 ovan).

5.1.7.2 Det ska i sammanhanget noteras att skatteundantag som försätter mottagaren i en fördelaktig position jämfört med andra skattepliktiga aktörer rutinmässigt ska bedömas som statsstöd enligt praxis.<sup>15</sup> Det gäller oberoende av om mottagaren är en ideell förening eller inte.<sup>16</sup>

5.1.7.3 Eftersom samtliga kriterier i artikel 107.1 är uppfyllda föreligger skyldighet att anmäla förslaget till kommissionen enligt artikel 108.3 (se vidare *Avsnitt 5.2* nedan).

#### 5.1.8 Risk för att gällande ordning omfattas av artikel 107.1

5.1.8.1 Av redogörelsen ovan framgår att risken är betydande för att spelskatteundantaget i sin nuvarande form – dvs. där samtliga allmännyttiga lotterier är befriade från spelskatt – utgör statsstöd som omfattas av artikel 107.1. Som nämnts förordade flera remissinstanser inför spellagens införande att det generella skatteundantaget för allmännyttiga lotterier skulle anmälas till EU-kommissionen (se *Avsnitt 5.1.1.2* ovan).

## 5.2 **Anmälningsskyldighet enligt artikel 108.3 FEUF**

5.2.1 Av artikel 108.3 följer att EU-kommissionen ska notifieras när en medlemsstat avser att genomföra en lagändring som utgör statsstöd. Det lagförslag som Alternativ 2 innebär avser en så djupgående och strukturell förändring av skatteundantaget att förslaget är att betrakta som ett nytt stöd i enlighet med artikel 1 c förordningen 2015/1589 om genomförande av artikel 108 FEUF. Anmälningsskyldighet till kommissionen föreligger därmed.<sup>17</sup>

5.2.2 Den omständigheten att regeringen inför spellagens införande 2019 betraktade det generella skatteundantaget som ett existerande stöd förändrar inte anmälningsskyldigheten enligt ovan.

---

<sup>15</sup> C-89/14 A 2A SpA v Agenzia delle Entrate EU:C:2015:537, punkterna 15 och 16 samt generaladvokat Kokotts utlåtande i C-454/21 P Engie Global LNG EU:C:2023:383.

<sup>16</sup> C-362/19 P Commission v Fútbol Club Barcelona EU:C:2021:169, punkt 60, som hänvisar till TFEU (se t ex domarna 21 December 2016, Commission v World Duty Free Group and Others, C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 56, och 19 December 2018, A-Brauerei, C-374/17, EU:C:2018:1024, punkt 21).

<sup>17</sup> Se generaladvokatens yttrande i C-447/22 P Republic of Slovenia and the European Commission v Flasker EU:C:2024:326

### 5.3 Kommissionsgranskning och konsekvenser av en sådan

- 5.3.1 Vid en granskning av om statsstödet i form av att skattebelägga partipolitiska lotterier medan övriga allmännyttiga lotterier fortsatt ska åtnjuta skattefrihet kommer kommissionen att granska huruvida stödet är tillåtet eller kan tillåtas enligt artikel 107 FEUF och de riktlinjer som kommissionen själv tagit fram.<sup>18</sup> Denna granskning kommer då även omfatta den skattefrihet som föreskrivs i den nya spellagen som trädde i kraft 2019.
- 5.3.2 Av kommissionens egna riktlinjer framgår att sju kriterier ska vara uppfyllda för att ett statsstöd ska vara förenligt med den inre marknaden. Det räcker att ett av kriterierna inte är uppfyllt för att stödet ska underkännas.
- 5.3.3 Vi kan här inte föregripa vad en sådan kommissionsgranskning skulle resultera i. Men det finns skäl att befara att samtliga kriterier inte är uppfyllda såväl när det gäller det nu aktuella förslaget med asymmetrisk spelskatt till partipolitiska lotteriers nackdel som nu gällande ordning med undantag för spelskatt för hela den allmännyttiga sektorn. Exempelvis måste proportionaliteten ifrågasättas; det finns goda skäl att anse att ett fullständigt undantag från skatt utgör ett alldeles för frikostigt stöd när det sätts i relation till kostnaderna för de övriga aktörer som belastas med skatten. Rimligtvis torde det finnas andra, mindre konkurrensnedvridande, punktinsatser som kan användas för att stötta allmännyttig spelverksamhet.

Det finns även skäl att befara bristande uppfyllnad av kriteriet som går ut på att stödet ska bidra till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse. Ett fullständigt skatteundantag för den ideella sektorn framstår inte som väl avgränsat, särskilt inte som flera av aktörerna inom detta segment bedrivs som kommersiella verksamheter med uppenbart vinstintresse vid sidan av den allmännyttiga verksamheten.<sup>19</sup> – Det är tänkbart att kommissionen skulle resonera på angivet sätt när det gäller det generella skatteundantaget som gällt sedan 2019.

- 5.3.4 EU-kommissionen kan alltså komma till slutsatsen att nu aktuellt förslag – med skattemässig särbehandling av partipolitiska lotterier i förhållande till övriga allmännyttiga lotterier – strider mot de EU-rättsliga statsstödsreglerna. EU-kommissionen kan också komma fram till att det nu gällande upplägget med ett generellt skatteundantag för allmännyttiga lotterier strider mot de EU-rättsliga statsstödsreglerna. I det senare fallet har det generella skatteundantaget i så fall stått i strid med EU:s regelverk ända sedan undantagets ikraftträdande den 1 januari 2019.
- 5.3.5 Om EU-kommissionen kommer fram till att det nuvarande upplägget med ett generellt skatteundantag eller det föreslagna upplägget med skattefrihet för alla allmännyttiga lotterier

---

<sup>18</sup> Communication from the Commission — Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest.

<sup>19</sup> Jfr <https://www.svd.se/story/granskningen-av-postkodlotteriet>

utom partipolitiska lotterier strider mot statsstödsreglerna, drabbar detta den skatterättsliga särbehandlingen av Postkodlotteriet, Folkspel med flera. Det skulle också ge grund för återkrav av olagliga statsstöd.

- 5.3.6 Med detta sagt är den väsentliga slutsatsen efter en granskning av promemorian inte att det finns flera omständigheter som pekar på att skatteundantaget strider mot EU:s statsstödsregler enligt Artikel 107 och 108 FEUF, utan i stället insikten om att regeringen genom förslaget visar sig villig att riskexponera hela den ideella sektorn i sin strävan att komma åt den partipolitiska lotteriverksamheten.
- 5.3.7 Som nämnts ovan notifierades aldrig skatteundantaget till EU-kommissionen i samband med spellagens införande 2019. Detta innebär att en kommande granskning, i samband med prövningen av promemorians lagförslag, blir den första granskningen som kommissionen gör av undantagets laglighet.
- 5.3.8 Förslaget öppnar med andra ord för en situation där regeringen inte längre har kontroll över vad som sker med skatteundantaget. Vad hindrar kommissionen från att efter en granskning komma till samma slutsats som Konkurrensverket gjorde vid spellagens införande? Med följderna att alla aktörer på den svenska spelmarknaden ska beläggas med spelskatt? En sådan hållning vore förödande för de hundratals ideella verksamheter som genom sina intäkter från lotteriverksamhet stöttar tusentals olika projekt inom bistånd, välgörenhet med mera.
- 5.3.9 Därtill måste beaktas den överhängande risken för att kommissionen vid en granskning kommer till slutsatsen att promemorians lagförslag strider mot EU:s statsstödsregler. Regeringen bör helt enkelt inte gå vidare med ett förslag som saknar förutsättningar att godkännas vid en granskning.
- 5.3.10 I sammanhanget måste också beaktas att staten exponerar sig för skadeståndskrav från enskilda genom att väcka EU-kommissionens uppmärksamhet mot skatteundantaget. Det är statens ansvar att notifiera EU-kommissionen om statsstödsåtgärder. Om kommissionen kommer till slutsatsen att skatteundantaget så som det sett utan sedan spellagens införande står i strid med EU:s regelverk öppnar det upp för skadeståndskrav från enskilda, exempelvis i formen av spelbolag på den kommersiella delen av marknaden.
- 5.3.11 I sammanhanget vill vi påminna Finansdepartementet om det överträdelseförfarande som EU-kommissionen inledde mot Sverige på grund av det generella undantaget för mervärdesskatt för ideella föreningar. EU-kommissionen lade ned ärendet den 26 februari 2015 men ansåg fortfarande att den svenska momsbefrielsen för ideell sektor var fel. Nedläggningen motiverades i stället med att befrielsen inte ansågs påverka EU:s inre marknad (samhandelskriteriet).<sup>20</sup> – Att ett generellt undantag för moms för ideella föreningar anses otillåtet talar starkt för att EU-kommissionen även skulle ifrågasätta tillåtligheten för ett generellt undantag för spelskatt för ideella sektorn och det föreslagna upplägget med

---

<sup>20</sup> Fi 2008/4218/SKA/S2 och Fi 2008/4219/SKA/S2 och t ex <https://www.skatter.se/?q=node/6170>.

skattefrihet för alla allmännyttiga lotterier utom partipolitiska lotterier. Och som vi anfört ovan talar starka skäl för att samhandelskriteriet är uppfyllt i detta fall.

- 5.3.12 Sammanfattningsvis finns det anledning att befara att kommissionen skulle ifrågasätta såväl det nu aktuella förslaget som den nu gällande ordningen vad gäller spelskatten. Det finns också betydande risker förenade med att gå vidare med lagförslaget, såväl ur statens synpunkt som för hela den ideella sektorn.

#### **5.4 Anmälan till EU-kommissionen enligt direktivet om tekniska föreskrifter**

- 5.4.1 I promemorian diskuterar utredaren frågan om en anmälan till EU-kommissionen i enlighet med det anmälningsförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations- samhällets tjänster ("direktivet om tekniska föreskrifter") (promemorian, s. 97–98).
- 5.4.2 Utredaren kommer till slutsatsen att enbart lagförslaget i den del som avser ändring av 14. kap 41 § spellagen ska anmälas till kommissionen enligt detta förfarande. Orsaken till detta är att bestämmelsen avser märkning av en produkt, något som i med stöd av Artikel 1.1 c direktivet om tekniska föreskrifter är anmälningspliktigt.
- 5.4.3 Vid en granskning av lagförslaget och dess praktiska följder framstår det dock som troligt att förslaget i sin helhet är anmälningspliktigt enligt direktivet om tekniska föreskrifter. Detta på grundval av det faktum att anmälningskravet också omfattar föreskrifter som förbjuder tillhandahållande eller etablering av e-tjänster (jfr artikel 1.1.f). Detta inkluderar även begränsningar som innebär att produkter eller e-tjänster endast blir tillåtna i marginell utsträckning.<sup>21</sup> Försäljningen av partipolitiska lotterier online utgör ett sådant tillhandahållande av e-tjänster som omfattas av direktivet i enlighet med artikel 1.1 b i direktivet.
- 5.4.4 Som framförts ovan är den praktiska följden även av Alternativ 2 att partipolitisk lotteriverksamhet förbjuds eller åtminstone begränsas så kraftigt att det inte längre kommer finnas några incitament att bedriva sådant spel. Det är därför sannolikt att lagförslaget i sin helhet ska anmälas till EU-kommissionen också enligt direktivet om tekniska föreskrifter.
- 5.4.5 Skulle regeringen trots det anförda avstå från att notifiera förslaget i sin helhet enligt direktivet om tekniska föreskrifter ska kommissionen inleda ett överträdelseförfarande. En

---

<sup>21</sup> Mål C-267/03, *Lindberg* (2005) p. 76-77.

annan effekt skulle bli att lagförslaget inte kan göras gällande mot enskilda.<sup>22</sup> Givet förslagets omfattning och frågorna som aktualiseras framstår utredarens bedömning om en frysningsperiod på tre månader som alltför optimistisk. Detta förutsätter vidare att varken kommissionen eller andra medlemsländer har några synpunkter på förslaget.

## 5.5 Europarätten i övrigt

- 5.5.1 Regeringens initiativ och promemorians förslag syftar till att skära av en väsentlig finansieringskälla för svenska riksdagens största politiska parti och därmed gynna den sittande regeringskoalitionen. Det illa dolda syftet är alltså att skada en politisk konkurrent finansiellt och politiskt. Förslaget liknar därmed sådan starkt kritiserad lagstiftning som regeringarna i Polen och Ungern tidigare genomförde för att skada oppositionen och stärka greppet om regeringsmakten. Denna typ av lagstiftning ansågs strida med EU-fördraget och har resulterat i olika sanktioner mot Polen och Ungern.
- 5.5.2 Promemorians förslag aktualiserar därmed en tillämpning av såväl demokratibestämmelserna som EU-fördragets konstitutionella bestämmelser som lagfäster den liberala rättsstaten. - Därutöver aktualiseras en tillämpning av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) samt bestämmelser i EU:s rättighetsstadga.
- 5.5.3 Artikel 11 i EKMR skyddar mötes- och föreningsfriheten och har berörts ovan (*Avsnitt 4.3*). Förslagen drabbar det dominerande oppositionspartiets förmåga att finansiera sin verksamhet till förmån för de sittande regeringspartierna. Det föreligger därför skäl att anta att förslaget står i strid med Artikel 14 i EKMR (som stadgar ett förbud mot diskriminering). Genom att ensidigt diskriminera en politisk konkurrent vad avser förutsättningarna för att bedriva partiverksamhet och delta i val kränks även mötes- och föreningsfriheten som skyddas i artikel 11 i EKMR. Den tolkningen vinner stöd av såväl praxis som Europarådets rekommendation.<sup>23</sup>

## 6. KORTFATTAT OM ALTERNATIV 1

- 6.1 Vi fokuserar detta remissyttrande på Alternativ 2 då vi utgår ifrån att regeringen inte avser att gå vidare med Alternativ 1 som inte ens förordas av utredaren.
- 6.2 Utredaren bedömer att ett totalförbud mot partipolitiska lotterier vore en alltför långtgående åtgärd mot bakgrund av att utredningen inte har kunnat finna stöd för att allmänhetens

---

<sup>22</sup> Jfr. t.ex. NJA 2013 not 36.

<sup>23</sup> Jfr framställning No 71251/01 *Parti Nationaliste Basque v France*, dom av 7 september 2007 samt Europarådets rekommendation Rec(2003)4 avseende regler mot korruption och bildandet av politiska partier samt deltagandet i val (antaget av rådet den 8 april 2003).

förtroende för partierna och spelmarknaden påverkats negativt av de partipolitiska lotterierna (promemorian, s. 79). Vi delar den uppfattningen och vill tillägga att de partipolitiska lotterierna tvärtom kan antas ha positiva effekter ur förtroendesynpunkt då lotterierna utgör ett sätt att frivilligt stötta det parti man sympatiserar med, dessutom med möjlighet att ”dra en vinstlott.” De partipolitiska lotterierna är alltså relationsskapande.

- 6.3 Sedan är det givetvis så att de allvarliga betänkligheter som redovisats ovan avseende Alternativ 2 gör sig gällande med – om möjligt – än större tyngd vad gäller ett renodlat totalförbud enligt Alternativ 1.
- 6.4 Sålunda står den bristande proportionaliteten enligt i öppen dag vid ett totalförbud (se *Avsnitt 4.1* ovan). Det blir också fråga om en tydligare inskränkning av egendomsskyddet (se *Avsnitt 4.2* ovan), näringsfriheten (se *Avsnitt 4.3* ovan) och föreningsfriheten (se *Avsnitt 4.4* ovan) vid ett totalförbud, helt enkelt eftersom man inte behöver gå ”omvägen” via att konstatera att Alternativ 2 utgör ett *de facto* förbud.
- 6.5 Ett totalförbud innebär vidare att övriga allmännyttiga lotterier gynnas ännu tydligare på bekostnad av de partipolitiska kriterierna jämfört med om de senare beläggs med spelskatt. Därmed är selektivitetskriteriet enligt artikel 107.1 FEUF uppfyllt och vad gäller övriga kriterier avseende otillåtet statsstöd gör sig resonemangen ovan i *Avsnitt 5.1* gällande även när det gäller ett totalförbud enligt Alternativ 1.
- 6.6 Även vad som ovan anförts om anmälningsskyldighet till kommissionen (*Avsnitt 5.2*), kommissionsgranskning och konsekvenser av en sådan (*Avsnitt 5.3*) och anmälan till EU-kommissionen enligt direktivet om tekniska föreskrifter (*Avsnitt 5.4*) har motsvarande tillämpning på totalförbud enligt Alternativ 1.



## 7. **SLUTORD**

Vi har ovan presenterat långtgående skäl för att lagförslaget strider mot bestämmelser i konstitutionella regleringar centrala för vår demokrati: EU-fördraget, Europakonventionen och regeringsformen. Därutöver riskerar förslaget att i grunden rubba de ekonomiska förutsättningarna för hela den ideella sektorn. Allt detta för en väldokumenterad och klart uttryckt iver att skada ett enskilt politiskt parti.

De brister i form av obalans och konflikter med grundlagen och europarätten som vi påtalar har inte behandlats av utredaren. Promemorian är därför otjänlig som grund för lagstiftning.

Datum som ovan

A-LOTTERIERNA EKONOMISK FÖRENING

Jonas Lindholm  
VD

Sten Olsson  
Ordförande