

Lagrådsremiss

Vissa frågor inom spelområdet m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 februari 2003

Bosse Ringholm

Lilian Wiklund
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att föreningslivets ställning på lotteri-marknaden stärks genom att ideella föreningar får rätt att fritt fördela vinsterna mellan pengar och andra sorters vinster.

I lagrådsremissen föreslås vidare att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får rätt att medge undantag från förbudet att främja deltagande i utländskt lotteri. Detta förslag lämnas i syfte att underlätta internationellt samarbete på lotteriområdet. För att ett undantag skall få beviljas skall vissa förutsättningar vara uppfyllda. Bland annat skall det finnas ett samarbete mellan den svenska spelordnaren och dennes motsvarighet i utlandet. Den utländska spelordnaren skall ha tillstånd enligt sitt lands regler att anordna lotterier eller vadhållning samt att samarbeta internationellt. Den svenska arrangören ansvarar, mot spelarna för sin del av arrangemanget enligt den svenska regleringen samt att kontrollen kan skötas på samma sätt som för spel som bedrivs i Sverige. Som en följd härav föreslås skattereglerna ändrade bl.a. så att svenska deltagare i ett i utlandet anordnat poolspel undantas från inkomstskatt på eventuella vinster. I stället skall den svenska medarrangören betala lotteriskatt.

Slutligen föreslås att Lotteriinspektionen vid prövning av en ansökan om att anordna restaurangkasinospel skall ge berörd kommun tillfälle att yttra sig samt att inspektionen får ge polismyndigheten tillfälle att yttra sig.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt.....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	9
3	Ärendet och dess beredning.....	10
4	Utgångspunkter för politiken inom lotteriområdet.....	11
4.1	Inledning	11
4.2	Den svenska spel- och lotterimarknaden	11
4.2.1	Aktörer	11
4.2.2	Marknadsfördelning.....	12
4.2.3	Konkurrenssituationen	12
5	Friare vinstval.....	15
6	Möjlighet till internationellt samarbete	16
7	Restaurangkasinospel	20
8	Konsekvensanalyser	21
9	Författningsskomentar	23
9.1	Förslaget till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)...	23
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt.....	24
9.3	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	24
Bilaga 1	Utredningens sammanfattning av betänkandet Från tombola till Internet (SOU 2000:50) i relevanta delar.....	25
Bilaga 2	Utredningens lagförslag i betänkandet Från Tombola till Internet (SOU 2000:50) i relevanta delar	29
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Från tombola till Internet (SOU 2000:50).....	34
Bilaga 4	Utredningens sammanfattning av betänkandet Föreningslivet på spel- och lotteriområdet (SOU 2000:9) i relevanta delar..	35
Bilaga 5	Utredningens lagförslag i betänkandet Föreningslivet på spel- och lotteriområdet (SOU 2000:9) i relevanta delar	36
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Föreningslivet på spel- och lotteriområdet (SOU 2000:9).....	37

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lotterilagen (1994:1000),
2. lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
3. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs att 16, 38, 43 och 54 §§ lotterilagen (1994:1000) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,

2. värdepappersvinster utgör högst 25 procent av det sammanlagda vinstvärdet i lotteriet,

3. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,

4. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

5. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Till grund för beräkningen av vinsternas värde enligt första stycket 3 får läggas en bedömning av ett sannolikt vinstutfall. Detta gäller för lotterier som har en i förväg fastställd vinstplan och som bedrivs i flera län.

Kravet enligt första stycket 5 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Om lotterna skall säljas i en lottförsäljningsautomat krävs vidare att

1. en vinstplan är fastställd i förväg,

2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att

3. automaten inte betalar ut någon vinst.

1. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,

2. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

3. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Till grund för beräkningen av vinsternas värde enligt första stycket 1 får läggas en bedömning av ett sannolikt vinstutfall. Detta gäller för lotterier som har en i förväg fastställd vinstplan och som bedrivs i flera län.

Kravet enligt första stycket 3 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

¹ Senaste lydelse 2002:592.

38 §

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte

1. främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri, eller

2. utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket 1 att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om

1. lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande, och

2. den utländska lotterianordnaren har tillstånd enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning.

43 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd att anordna

1. spel på varuspelsautomater enligt 25 §,

2. spel på penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater enligt 26 §,

3. roulettspel och tärningsspel enligt 32 § och

4. kortspel enligt 34 §.

Innan beslut fattas enligt första stycket 3 och 4 skall berörd kommun ges tillfälle att yttra sig. Yttrande får även inhämtas från berörd polismyndighet.

54 §²

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller

2. olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat, varuspelsautomat eller skicklighetsautomat.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser del-

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som *olovligen* i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser del-

² Senaste lydelse 1999:358.

tagande från Sverige.

tagande från Sverige.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1991:1482) om lotteriskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lotteriskatt skall betalas enligt denna lag till staten för svenskt lotteri.

Skatt tas 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. För vadhållning i samband med hästtävlingar, där deltagande i vadhållningen efter särskilt tillstånd av regeringen även kan ske via en utländsk trav- eller galopporganisation, skall inte insatser och vinster som hänför sig till det utländska speldeltagandet beaktas vid bestämmandet av behållningen.

Föreslagen lydelse

1 §¹

Lotteriskatt skall betalas enligt denna lag till staten för svenskt lotteri. *Lotteriskatt skall också betalas för utländskt lotteri som avses i tredje stycket.*

Lotteriskatt betalas för utländskt lotteri som avser vadhållning i samband med hästtävlingar, om

1. undantag medgivits för lotteriet enligt 38 § andra stycket lotterilagen (1994:1000),

2. deltagandet sker via en svensk trav- eller galopporganisation, och

3. det svenska speldeltagandet undantagits från lotteribeskatning i det land där lotteriet anordnas.

Vid bestämmandet av behållningen för utländskt lotteri beaktas endast insatser och vinster som hänför sig till det svenska speldeltagandet.

¹ Senaste lydelse 1999:357.

Med utbetalade vinster avses de vinster som betalats ut inom 90 dagar från skattskyldighetens inträde.

Skatt skall inte betalas för

1. sådant lotteri som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel,
2. sådant lotteri som avses i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande, m.m.,
3. vinstdragning på här i landet utfärdade premieobligationer,
4. lotteri som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (1994:1000),
5. sådant lotteri och sådant spel enligt kasinolagen (1999:355) som har anordnats av företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten, eller,
6. lotteri där vinsterna inte utgörs av pengar.

Beteckningen lotteri har samma betydelse i denna lag som i 3 § lotterilagen (1994:1000).

2 §²

Skattskyldig är den som anordnar ett sådant lotteri för vilket skatt skall betalas enligt 1 §.

Skattskyldig är den som anordnar ett sådant lotteri för vilket skatt skall betalas enligt 1 §.
I fråga om utländskt lotteri enligt 1 § tredje stycket är sådan organisation som avses där skattskyldig.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 2002:414.

2.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § inkomstskattelagen (1999:1229) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §

Vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer är skattefria.

Detsamma gäller vinster i utländska lotterier som avses i 1 § tredje stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

42 kap.

25 §

Vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall tas upp om vinsten överstiger 100 kronor.

Detta gäller dock inte vinst i utländska lotterier som avses i 1 § tredje stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

Utgifter för att delta i svenska och utländska lotterier får inte dras av.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003 och tillämpas första gången vid 2004 års taxering.

3 Ärendet och dess beredning

Lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:182, bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415). Genom beslut i oktober 1997 gav dåvarande chefen för Finansdepartementet efter bemyndigande av regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lotterilagen. Utredningen, som antog namnet Lotterilagsutredningen, överlämnade i juli 2000 slutbetänkandet Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanfattning av remissvaren finns tillgänglig hos Finansdepartementet (dnr Fi2000/2539). Delar av betänkandet föranledde förslag till ändringar i lotterilagen, vilka antogs i juni 2002 (prop. 2001/02:153, bet. 2001/02:KrU21, rskr. 2001/02:313). Ändringarna avsåg bl.a. att anpassa lotterilagen till den tekniska utvecklingen genom att särskilda regler infördes för lotterier som förmedlas över Internet.

Genom beslut i juni 1999 gav dåvarande chefen för Finansdepartementet efter bemyndigande av regeringen en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur föreningslivets ställning på den svenska spel- och lotterimarknaden kan stärkas. Utredaren skulle även beakta den betydelse de statliga spelen har för statens inkomster. Utredningen, som antog namnet Den nya Spel- och lotteriutredningen, lämnade sitt betänkande Föreningslivet på spel- och lotterimarknaden (SOU 2000:9) i februari 2000. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanfattning av remissvaren finns tillgänglig hos Finansdepartementet (dnr Fi2000/862). Delar av betänkandet föranledde vissa förslag till ändringar i lotterilagen, vilka antogs i juni 2002 (prop. 2001/02:153, bet. 2001/02:KrU21, rskr. 2001/02:313). Ändringarna avsåg att det för lotterier som bedrivs i flera län skall ges möjlighet att beräkna vinsternas värde med beaktande av ett sannolikt vinstutfall.

Regeringen aviserade i propositionen Lotterier över Internet m.m. (prop. 2001/02:153) att den skulle återkomma i frågan om de svenska legala aktörernas konkurrenskraft gentemot internationella aktörer på den svenska marknaden.

I förevarande lagrådsremiss behandlar regeringen vissa förslag om vinstval, internationellt samarbete och restaurangkasinospel som har behandlats i de betänkanden som har redogjorts för ovan.

4 Utgångspunkter för politiken inom lotteriområdet

4.1 Inledning

Spel- och lotterimarknaden är en reglerad marknad. 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. Lotterilagen 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. Den befäster också principen att inkomsterna från lotterier skall gå till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Endast i undantagsfall kan kommersiella intressen accepteras.

Till lotterier räknas liksom tidigare inte bara det som i dagligt tal brukar betecknas som lotterier utan alla slags spel där vinstmöjligheterna är beroende av slumpen, t.ex. tips, totospel, bingospel, automatspel och roulettspel.

4.2 Den svenska spel- och lotterimarknaden

4.2.1 Aktörer

Grundtanken är att behållningen av lotterierna skall tillfalla allmännyttiga ändamål i form av föreningslivet, hästsporten och staten. Tillstånd enligt lotterilagen lämnas därför i huvudsak till ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål. Tillstånd lämnas därutöver av regeringen till AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG).

Den största aktören på marknaden är det statligt ägda företaget Svenska Spel. Bolaget bildades 1996 genom en sammanslagning av AB Tipstjänst och Penninglotterier AB. Bolaget anordnar lotterier, nummerspel, vadhållning på idrottstävlingar och hundar samt spel på värdeautomater. Bolaget har därutöver regeringens tillstånd att driva kasino i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. För närvarande har alla kasinon förutom det i Stockholm öppnat.

Den näst största spelanordnaren är ATG. Bolaget bildades 1973 och ägs gemensamt av Svenska Travsportens Centralförbund och Svenska Galoppförbundet. Staten tillsätter sex av de elva styrelseledamöterna varav en är styrelsens ordförande. ATG anordnar vadhållning på hästtävlingar. Ett avtal mellan staten och ägarna till ATG reglerar riktlinjerna för verksamheten.

Folkrörelserna anordnar lotterier och bingospel. Tillstånd till lotterier ges vanligtvis av Lotteriinspektionen, länsstyrelserna eller kommunerna. Därutöver finns det möjlighet för privata aktörer att anordna restaurangkasinospel och spel på varuspelsautomater. Till restaurangkasino räknas spelformerna roulett-, tärnings- och kortspel.

4.2.2 Marknadsfördelning

Spelmarknaden har vuxit stadigt under det senaste decenniet. Under 2001 omsatte den svenska spelmarknaden uppskattningsvis 33,5 miljarder kronor. Detta är en ökning med 5 procent från 2000. Svenska Spel och ATG svarade för 78 procent av omsättningen. Folkrorelsernas andel utgjorde 18 procent. Resterande 4 procent utgjordes av restaurangkasinon och varuspel. Om man tar hänsyn till att överskottet från spel på värdeautomater som Svenska Spel har tillstånd att anordna tillförs ungdoms- och idrottsrörelsen förändras bilden. Svenska Spels andel sjunker till 34 procent. ATG:s andel om 32 procent förändras inte. Till följd av att överskottet från värdeautomater tillförs folkrörelserna ökar dessas andel till 31 procent av marknaden.

I genomsnitt använder varje svensk ca 3 procent av sin disponibla inkomst till spel och lotterier. Detta innebär en utgift på drygt 3 700 kronor per invånare och år.

4.2.3 Konkurrenssituationen

Nationell konkurrens

Svenska Spel är den enda svenska legala aktör som har tillstånd att i Sverige bedriva vadhållning på sporttävlingar och hundkapplöpningar. Därutöver anordnar bolaget lotterier vilket även folkrörelserna gör. Folkrörelserna kan enligt lotterilagen få tillstånd att anordna egentliga lotterier och bingospel. Riksdagens beslut att tillåta lotterier över Internet m.m. kan komma att innebära en ökad nationell konkurrens. ATG har som enda svenska legala aktör tillstånd att bedriva vadhållning på trav- och galopptävlingar. Svenska Spel är det enda bolag i Sverige som har tillstånd att anordna kasinospel. Privata kommersiella företag får därutöver anordna restaurangkasinon på restauranger.

Internationell konkurrens

På lotteriområdet har det tidigare enbart förekommit en begränsad internationell marknad. En generell princip har varit att spelandet reglerats och tillhandahållits på en nationell nivå. Det har inneburit att flertalet länder erbjudit spel endast inom det egna landets gränser. Undantag har dock förekommit, främst i form av samarbete mellan närliggande länder. Viking Lotto och det nordiska samarbetet inom vadhållning på hästar är exempel på detta.

De senaste åren har lotterier och vadhållning över Internet blivit vanligare. Den nya tekniken medför bl.a. att nationsgränser får minskad betydelse vid marknadsföringen av lotterier eller spel. Utvecklingen inom kommunikationstekniken skapar tillsammans med internationaliseringen av de finansiella systemen nya möjligheter att från i princip vilken plats som helst i världen konkurrera med aktörer på nationella och mer eller mindre hårt reglerade spelmarknader. Nya aktörer får möjlighet att på ett enklare och mer kostnadseffektivt sätt bryta in i de nationella

marknaderna. Detta innebär att konkurrensen från internationella aktörer ökat kraftigt på spelmarknaden i Sverige under de senaste åren.

Sedan ett antal år tillbaka pågår en utveckling där internationella aktörer tar marknadsandelar i Sverige. Dessa internationella aktörers verksamhet omfattas inte av de regler och restriktioner som gäller för svenska legala aktörer, vilket innebär en ojämlig konkurrenssituation på den svenska marknaden. I framtiden kommer Internet med största sannolikhet att betyda ytterligare ökat konkurrenstryck på de svenska aktörerna på den svenska spelmarknaden.

Konkurrensen från internationella aktörer förekommer främst genom att dessa anordnar vadhållning på sportevenemang och hästtävlingar över Internet. Ett flertal aktörer erbjuder via svenskspråkiga hemsidor möjligheter till spel på hästar, hundar och sportevenemang. Vissa spelanordnare erbjuder också kasinospel. Traditionella lotterier, som hittills förmedlats fysiskt, har fram till i dag endast utsatts för en viss begränsad konkurrens. Mot bakgrund av den nya kommunikationstekniken bedömer regeringen att konkurrensen kan komma att öka ytterligare även för dessa lotterier.

Lotteriinspektionen har i skrivelse till regeringen den 11 november 2002 redovisat att det enligt olika uppskattningar för närvarande finns ca 2 000 webbplatser för spel på Internet. Spel över Internet har enligt Lotteriinspektionen globalt sett uppvisat en kraftig tillväxt de senaste åren. Allt tyder enligt myndigheten på en fortsatt kraftig tillväxt.

Svenska Spel anger i skrivelse till regeringen den 21 oktober 2002 att bolaget uppskattar att omsättningen på spel över Internet av svenskar från Sverige uppgår till drygt 2 miljarder kronor 2002. Detta är enligt Svenska Spel en fördubbling jämfört med 2001. Enligt bolaget sker övervägande delen av tillväxten avseende svenskars spelande över Internet hos internationella nätbolag. Enligt Svenska Spel förlorar bolaget marknadsandelar samtidigt som de internationella spelbolagen vinner en allt större andel av marknaden för spel över Internet. Svenska Spel uppskattar att nätbolagens marknadsandel ökat under 2002 samtidigt som marknaden vuxit kraftigt.

ATG anger i skrivelse den 20 november 2002, i likhet med Svenska Spel, att bolaget uppskattar att drygt 2 miljarder kronor spelas från Sverige till bolag licensierade utanför svenska gränser. Sedan hösten 2000 har, enligt bolaget, ett flertal internationella spelaktörer börjat erbjuda spel på svenska travlopp.

Det står enligt regeringen klart att spelutbudet i Sverige från internationella bolag har ökat de senaste åren och att svenskar i allt större utsträckning spelar på dessa spel. Detta motverkar enligt regeringens bedömning syftena med den svenska reglerade marknaden.

De åtgärder som presenteras i denna lagrådsremiss skall ses mot bakgrund av den nu pågående utvecklingen med en växande konkurrens från internationella aktörer. Syftet med åtgärderna är att värna möjligheten att ta sociala skyddshänsyn och samtidigt skapa förutsättningar för ett så stort överskott som möjligt till föreningslivet, hästsporten och andra allmännyttiga ändamål. Regeringen anser att efterfrågan på spel även fortsättningsvis bör tillgodoses under av svenska myndigheter kontrollerade former. I syfte att värna en sund spelmarknad där negativa sociala effekter av spel och det illegala spelet minimeras är reglering

nödvändig. Statens ansvar är att säkerställa att de önskade effekterna av anordnandet av lotterier i form av spelberoende m.m. blir så små som möjligt. Staten ansvarar också för att bevaka att det illegala spelutbudet begränsas i möjligaste mån.

5 Friare vinstval

Regeringens förslag: De begränsningar som i dag gäller för vinster som utgörs av pengar eller värdepapper tas bort.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag i denna del. *AB Svenska Spel* anför att om principen om lika villkor skall gälla mellan spelmarknadens huvudaktörer på marknaden bör även övriga aktörer på marknaden få nyttja varuvinster och fritt få bestämma fördelningen mellan varuvinster och penningvinster.

Skälen för regeringens förslag: Av lotterilagen framgår att ideella föreningar för att få tillstånd att anordna ett egentligt lotteri inte får ha en penningvinst som uppgår till mer än ett basbelopp. Värdepappersvinster får utgöra högst 25 procent av det sammanlagda vinstvärdet i lotteriet. Dessa begränsningar innebär, i förhållande till de villkor under vilka andra spelanordnare verkar, en stor nackdel ur konkurrenssynpunkt. Folkrörelserna bör därför få möjlighet att själva fördela sina vinster.

Möjligheten att fritt fördela vinster mellan pengar och andra sorters vinster kommer, enligt regeringens bedömning, att öka attraktionskraften hos folkrörelsernas lotterier. Däremot finns det i dag inte skäl att i lag ange vad vinsterna i de statligt styrda bolagens lotterier skall få bestå av. Dessa bolag anordnar lotterier med stöd av tillstånd som lämnats av regeringen enligt 45 § lotterilagen. De närmare villkoren för dessa lotterier bör även framgent regleras i tillstånden.

Efter ändringar i lotterilagen som trädde i kraft den 1 augusti 2002 har föreningslivets anordnare av lotterier möjlighet att förmedla lotterier över Internet. För lotterier som bedrivs över flera län, s.k. rikslotterier, finns numera också möjlighet att beräkna vinsternas värde med beaktande av ett sannolikt vinstutfall. Regeringen bedömer att dessa nya möjligheter tillsammans med det nu föreslagna friare vinstvalet kommer att skapa bättre förutsättningar för folkrörelserna att konkurrera på den svenska lotterimarknaden.

Härutöver kommer under våren 2003 att tas fram ett underlag för beredning av ett förslag till höjning av vinstandelstaket i syfte att stärka de legala svenska aktörernas konkurrenskraft även mot utländska spelanordnare som vänder sig till svenska kunder på framför allt Internet.

6 Möjlighet till internationellt samarbete

Regeringens förslag: I syfte att underlätta visst internationellt samarbete på lotteriområdet ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att i vissa fall medge undantag från förbudet att främja deltagande i utländskt lotteri.

Vidare undantas svenska deltagare i ett i utlandet anordnat s.k. poolspel från inkomstskatt på eventuella vinster. I stället betalar den svenska medarrangören lotteriskatt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig, däribland ATG, är positiva till förslagen. Enligt *Kommerskollegium* har det erfarenhetsmässigt visat sig vara mycket gynnsamt att genom ny teknik försöka knyta till sig kunderna via de sanktionerade kanalerna, samtidigt som man därmed söker begränsa de icke önskvärda spelens attraktionskraft. *Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Spel- och Lotterifrågor*, *Riksidrottsförbundet* och *Västsvenska Idrottsförbundet* förutsätter att folkrörelserna ges samma rättigheter som övriga aktörer på spel- och lotterimarknaden då det gäller poolspel. *Svenska Spel* däremot är av den uppfattningen att lagstiftaren inte bör utvidga möjligheterna att anordna internationella poolspel och pekar på risken att merparten av spelarna överflyttar sitt spel till denna internationella verksamhet. *Cherryföretagen AB* avstyrker förslaget med hänvisning till utredningens resonemang kring EG-rätten och en bibehållen nationell marknad.

Bakgrund: År 1998 ansökte ATG om tillstånd att få förmedla spel till hästtävlingar utanför de nordiska länderna samt ta emot spel från dessa länder till svenska tävlingar. Ansökan gällde s.k. internationellt poolspel. Med detta menas att svenska spelare erbjuds en möjlighet att lägga vad på utländska trav- eller galopptävlingar och att utländska spelare kan lägga vad på svenska lopp. Vaden betalas in till det nationella spelbolaget som i sin tur ombesörjer att vadet överförs till en gemensam pool (pott) hos tävlingsarrangören i det land där tävlingen äger rum. Det nationella spelbolaget ansvarar för att spelet sker på ett säkert och kontrollerat sätt gentemot spelaren i det egna landet. Vidare ansvarar bolaget för att skatten betalas i det land där vadet lagts samt att överskottet efter vinstdragning och skatt kommer hästsporten till godo. Denna form av samarbete över gränsen innebär att spelet fortfarande kontrolleras och beskattas på nationell nivå och att de nationella skyddsvärdena säkerställs.

Det finns redan i dag exempel på samarbete över gränserna. I Sverige har Svenska Spel sedan 1993 ett samarbete med de övriga nordiska länderna i det gemensamma lotteriet Viking Lotto i vilket numera även Estland deltar. Dragning sker en gång per vecka i Norge och sänds i TV. Resultaten distribueras sedan till respektive deltagarland. I Viking Lotto är det endast den översta vinstgruppen (sex rätt) som är internationell. Övriga vinstgrupper är nationella. Spelet omsatte under 2001 drygt 131 miljoner svenska kronor.

Vidare har ATG sedan augusti 1997 tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar i samarbete med trav- och galoppsportens centrala organisationer i de övriga nordiska länderna. Tillståndet gäller under förutsättning att ATG:s samarbetsorganisationer i de andra länderna får motsvarande tillstånd. Hittills har den norska regeringen meddelat det norska spelbolaget Norsk Rikstoto sådant tillstånd. I Finland trädde en ny lag i kraft den 1 januari 2002 enligt vilken det är möjligt för en finsk penningspelssammanslutning att efter tillstånd från regeringen samarbeta med utländska spelbolag. I Danmark har det danska spelbolaget Dantoto möjlighet att samarbeta med utländska spelbolag sedan den 1 juli 2000.

I Nederländerna är det sedan 1998 tillåtet att anordna spel på utländska lopp i gemensam pool under förutsättning att spelbolaget i det anordnande landet är godkänt och kontrollerat i det landet. Storbritanniens lagstiftning reglerar endast möjligheten att anordna totalisatorspel. I övrigt är det möjligt för vadhållningsföretagen att ta emot och lägga vad oberoende av landsgränser. Den franska föreningen för utvecklingen av hästaveln, kallad France Galop, och föreningen för hästuppfödningen, har sedan 1998 haft tillstånd att genom det franska bolaget Pari Mutuel Urbain (PMU - den franska motsvarigheten till ATG) förmedla vad på lopp som anordnas i utlandet. I det franska tillståndet ges tillstånd till spel på bestämda listor av lopp som årligen presenteras av PMU. För år 2001 rörde det sig om ett åttiotal lopp.

Vidare kan nämnas att den europeiska samarbetsorganisationen AEP/EAP (European Association of Parimutuels) har tagit fram ett europeiskt ramverk för vadhållning på hästtävlingar över gränserna. I detta ramverk fastställs formerna för samarbetet, som exempelvis vilket lands totalisatorregler som skall vara tillämpliga, hur avräkningarna mellan länderna skall regleras eller ansvarsfördelningen spelarrangörerna emellan. I organisationens arbete deltar Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Marocko, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tunisien och Tyskland.

När det gäller ATG:s ansökan från 1998 om tillstånd att bedriva internationellt poolspel har regeringen, i avvaktan på att frågan utretts, givit ATG tillstånd att anordna vadhållning i egen svensk pool med utländska trav- och galopptävlingar som underlag. Denna form av spel innebär att vadhållningen sker helt och hållet i Sverige och enligt svenska spelregler. I tillståndet för 2003 har antalet sådana speltillfällen begränsats till 20 stycken. Samma begränsning gällde även för 2002. ATG utnyttjade denna möjlighet vid ett tiotal speltillfällen, bl.a. i samband med Prix d'Amérique i Frankrike och Breeders Cup i USA. Motsvarande spel i Sverige som attraherar utländska spelare är bl.a. Elitloppet, Olympiatravet och Åby Stora Pris.

Skälen för regeringens förslag:

Undantag från främjandeförbudet

Regeringen anser att det bör finnas en möjlighet för svenska aktörer att samarbeta med utländska systerorganisationer. Enligt 38 § lotterilagen är det emellertid förbjudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Sedan den 1 januari 1999 är ett sådant främjande, enligt 54 § lotterilagen, även straffbelagt. Bestämmelsen i 38 § lotterilagen kan därför utgöra ett hinder för svenskt deltagande i ett internationellt samarbete.

Såsom den aktuella bestämmelsen i 38 § lotterilagen är utformad är det i dag tveksamt om regeringen, med stöd av 45 § lotterilagen, har möjlighet att genom särskilt tillstånd åstadkomma ett undantag från främjandeförbudet. Regeringen finner därför att 38 § bör ändras så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får en uttrycklig rätt att medge undantag från främjandeförbudet i syfte att skapa förutsättningar för de svenska aktörerna att samarbeta med sina internationella systerorganisationer. På så sätt blir det möjligt för de svenska spelarna att vid särskilda tillfällen kunna delta i lotterier som anordnas utomlands.

Ett undantag bör dock kunna beviljas endast om vissa förutsättningar är uppfyllda. Först och främst skall det finnas ett samarbete mellan den svenska aktören och systerorganisationen i utlandet. Den utländska organisationen skall ha tillstånd enligt det andra landets regler att anordna lotterier eller vadhållning samt att samarbeta internationellt. Det är också viktigt att den svenska arrangören ansvarar, mot spelarna, för sin del av arrangemanget enligt den svenska regleringen samt att kontrollen kan skötas på samma sätt som för spel som bedrivs i Sverige.

Av 11 § lotterilagen framgår att ett tillstånd att anordna ett lotteri skall avse viss tid. Den bestämmelsen blir självfallet tillämplig även i fråga om ett tillstånd till internationellt samarbete och principen har också tillämpats av regeringen i förhållande till ATG. I ATG:s hitillsvarande tillstånd att bedriva lokalt poolspel på utländska lopp har regeringen dessutom valt att begränsa antalet lopp under ett år. Exempelvis i det senaste tillståndet har ATG medgivits rätt att anordna vad vid högst 20 tävlingstillfällen. Någon ändring av den principen framstår inte som påkallad i fråga om de internationella poolspel som kan komma i fråga för ATG:s del. I fråga om tillstånd som kan komma att meddelas av Lotteriinspektionen ankommer det enligt 12 § lotterilagen på inspektionen att fastställa erforderliga villkor för tillståndet.

Regeringen har i prop. 2001/02:153 Lotterier över Internet m.m. lämnat en redogörelse för de krav som EG-rätten ställer när det gäller regleringen av spel- och lotterimarknaden. Det förslag som nu är aktuellt kan enligt regeringens mening inte anses stå i strid med dessa krav.

Skatterättsliga konsekvenser

Ytterligare en fråga när det gäller internationellt poolspel är de skatterättsliga konsekvenserna. Lotteriskatt tas i dag ut enligt lagen (1991:1482) om lotteriskatt. Enligt lagens 1 § skall skatt betalas på svenska lotterier med 36 procent på behållningen av sammanlagda insatser efter avdrag för utbetalda vinster. Skattskyldig är den som anordnar lotteriet (2 §). Av 1 § fjärde stycket framgår att skatt inte skall betalas för

vissa lotterier. Bland annat skall skatt inte betalas för lotteri som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen. Inte heller skall skatt betalas för lotteri som har anordnats av spelföretag som i sin helhet, direkt eller indirekt ägs av staten. Sammanfattningsvis innebär dessa bestämmelser, såvitt nu är av intresse, att skatt enligt lagen om lotteriskatt skall betalas av ATG men inte av Svenska Spel och inte heller av folkrörelser som anordnar lotterier. Den 1 juli 1999 ändrades lagen. Ändringen innebär bl.a. att insatser och vinster som hänför sig till utländskt speldeltagande vid vadhållning i samband med hästtävlingar i Sverige inte skall beaktas när behållningen bestäms (1 § andra stycket).

Vinst i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer är skattefri enligt 8 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229). Däremot är vinst i utländska lotterier och vinst vid vinstdragning på utländska premieobligationer skattepliktig inkomst i inkomstslaget kapital enligt 42 kap. 25 § första stycket inkomstskattelagen om vinsten överstiger 100 kronor.

Den föreslagna bestämmelsen om undantag från främjandeförbudet innebär, såsom redogjorts för i det föregående, att det blir möjligt för svenska lotterianordnare att anordna internationellt poolspel. Det ligger nära till hands att anse att ett lotteri är anordnat i det land där tävlingen genomförs och där totalisatorn finns. Detta skulle innebära att det spel som sker från Sverige, vid en hästtävling som genomförs och administreras i t.ex. Norge, och som förmedlas via ATG, inte skulle omfattas av reglerna om lotteriskatt enligt nu gällande lydelse. Spelet skulle inte heller beskattas i Norge, eftersom beskattning enligt norsk skattelagstiftning endast sker av det inhemska spelandet. Däremot skulle de svenska spelarna få betala svensk inkomstskatt för sina lotterivinster. Regeringen anser det rimligt att spel som anordnas av en svensk spelanordnare och som svenska spelare deltar i skall beskattas på likartat sätt, oavsett om det rör sig om ett internationellt poolspel eller om det är fråga om ett rent inhemskt spel. Lagen om lotteriskatt bör därför ändras så att den omfattar även sådant spel som sker från Sverige till utlandet. Regeringen föreslår således att en bestämmelse härom förs in i lagens 1 §. Samtidigt bör spelvinsterna befrias från inkomstskatt. Förslagen föranleder ändringar i 1 och 2 §§ lagen om lotteriskatt samt 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § inkomstskattelagen.

7 Restaurangkasinospel

Regeringens förslag: Vid prövning av en ansökan om att anordna restaurangkasinospel skall tillståndsmyndigheten (Lotteriinspektionen) ge berörd kommun tillfälle att yttra sig. Yttrande får även inhämtas från berörd polismyndighet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över förslaget. *Lotteriinspektionen* och *AB Svenska Spel* instämmer i utredningens förslag. *Cherryföretagen AB* avstyrker utredningens förslag då det enligt bolaget inte kan anses rimligt att kräva att kommunerna har resurser att bedöma dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag: Frågor om tillstånd att anordna restaurangkasinospel prövas enligt 43 § lotterilagen av Lotteriinspektionen. Förutsättningarna för tillstånd till roulettspel och tärningsspel anges i 32 och 33 §§ lotterilagen. Vid lämplighetsprövningen skall tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse. Bestämmelsen skall också tillämpas på i lagen närmare angivna företrädare för juridiska personer.

Det är enligt regeringens bedömning lämpligt att myndigheten vid sin tillståndsgivning ger berörd kommun tillfälle att yttra sig i fråga om spelens anordnande. Respektive kommun har kännedom om lokala förhållanden och kan därför antas bidra med värdefulla uppgifter när det gäller de omständigheter som skall beaktas vid lämplighetsprövningen. Lotteriinspektionens beslutsunderlag kommer därmed att kunna kompletteras med sådana särskilda förhållanden som kommunerna bedömer som väsentliga vid prövningen. Regeringen föreslår därför att tillståndsmyndigheten, innan beslut fattas, skall ge berörd kommun möjlighet att yttra sig över en ansökan om att anordna restaurangkasinospel. Vidare kan det i vissa fall vara lämpligt att yttrande även inhämtas från polismyndigheten. Någon skyldighet att i varje ärende om tillstånd ge polismyndigheten tillfälle att yttra sig över ansökan bedöms emellertid inte nödvändig.

8 Konsekvensanalyser

Förslagen som lämnas i denna lagrådsremiss skall ses mot bakgrund av den växande internationella konkurrensen. Den tekniska utvecklingen har medfört att kommunikationen över de nationella gränserna blivit enklare och att medborgarna lättare kan söka information och tjänster över hela världen. Inom området för lotterier och spel innebär detta att spelarna i dag utan större svårigheter kan köpa dessa tjänster utanför landets gränser. Samtidigt innebär detta att de nationellt reglerade aktörerna får hård konkurrens från utländska aktörer.

Utgångspunkten för den svenska regleringen är att sociala skydds- och konsumentintressen skall tillvaratas samt att risken för bedrägeri beaktas. Inkomsterna från spel skall komma föreningarna och deras verksamhet till godo. Med det menas bl.a. att överskottet skall återföras till de arrangerande föreningarna för att finansiera och utveckla dessas verksamhet. För att kunna upprätthålla dessa principer och samtidigt möta den allt starkare internationella konkurrensen är det viktigt att kunna behålla spelarnas intresse för spel inom landet och hos de svenska aktörerna.

En fortsatt ökande andel spel från Sverige till utländska bolag skulle kunna innebära att svenska myndigheter förlorar kontrollen över det spelande som i praktiken sker i Sverige. De sociala skyddsintressena blir därmed svårare att värna. Det är regeringens bedömning att om spel hos internationella bolag fortsätter att öka i snabb takt kommer möjligheten till kontroll av spelandets utveckling och säkerheten i spelet att minska då dessa lotterier inte står under svenska myndigheters tillsyn. Detta kan leda till ett spelberoende som det svenska samhället har små möjligheter att förebygga och påverka men likafullt får ta de sociala och ekonomiska konsekvenserna av samtidigt som överskottet av lotteriverksamheten kan minska. Efterfrågan på spel bör tillgodoses, men under av svenska myndigheter kontrollerade former. Reglering av vilka som får erbjuda spel, vilka spelformer som skall tillåtas och hur spelformerna skall utformas är nödvändigt.

Regeringen föreslår att det skall skapas bättre möjlighet för de svenska aktörerna att konkurrera med internationella bolag. Regeringens motiv för att öppna denna möjlighet är att värna de sociala skyddsintressena. Det är särskilt angeläget dels att upprätthålla gällande åldersgränser för spel, dels att marknadsföringen av spel sker på ett ansvarsfullt sätt. De svenska aktörerna har också ett särskilt ansvar att motverka spelberoende och de står under tillsyn av svenska myndigheter. Av sociala skäl är det således att föredra om de svenska aktörernas andel av spelmarknaden ökar. De nya konkurrensmöjligheterna för de svenska aktörerna får dock inte leda till ett ökat spelberoende. Här har de svenska aktörerna ett stort ansvar.

Statens insatser för att motverka spelberoende behöver ökas. Det handlar bl.a. om att sprida kunskap om spelberoende och hur det kan förebyggas och behandlas. Regeringen avser att återkomma till denna fråga i budgetpropositionen för 2004.

Regeringen bedömer att förslaget i lagrådsremissen skapar nödvändiga förutsättningar för föreningslivet och de statligt styrda bolagen att konkurrera med internationella aktörer. Detta medför att möjligheten att värna överskottet av spel ökar.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

16 §

Ändringarna i *första stycket* innebär att basbeloppsgränsen för penningvinster och att gränsen om att högst 25 procent av lotteriets vinstvärde får utgöras av värdepappersvinster slopas.

Ändringarna i detta stycke behandlas i avsnitt 5.

38 §

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ges regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att medge undantag från förbudet i första stycket att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Bestämmelserna tar i första hand sikte på s.k. internationellt poolspel och undantagsmöjligheten har utformats i enlighet härmed.

För att ett undantag skall beviljas skall vissa förutsättningar vara uppfyllda. Först och främst skall det finnas ett samarbete mellan den svenska spelordnaren och den utländska systerorganisationen. Den senare skall ha tillstånd enligt det egna landets regler att anordna lotterier eller vadhållning samt att arbeta internationellt. Den svenska regleringen är fortsatt styrande för den svenska aktörens verksamhet. Kontrollen av den svenska aktörens verksamhet skall ske av svenska myndigheter i Sverige.

Av 11 § lotterilagen följer bl.a. att tillstånd att anordna lotteri skall avse en viss tid. Tillstånd bör således endast ges till ett visst antal speltillfällen under en bestämd tidsperiod. På så sätt säkerställs att en ny prövning kan ske med jämna mellanrum.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.

43 §

Ett nytt *andra stycke* förs in i paragrafen. Enligt den nya bestämmelsen skall Lotteriinspektionen vid sin prövning om tillstånd till restaurangkasinospel ge berörd kommun tillfälle att yttra sig. Lotteriinspektionen får även inhämta yttrande från polismyndigheten.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.

54 §

Som en följd av den ändring som gjorts i 38 §, där ett nytt *andra stycke* tillkommit, har ordet "olovligen" lagts till i *andra stycket*. Från det straffbara området undantas därmed främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri när undantag har getts enligt 38 § *andra stycket*.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1482) om
lotteriskatt

1 och 2 §§

Ändringarna behandlas i avsnitt 6.

9.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen
(1999:1229)

8 kap. 3 § och 42 kap. 25 §

Ändringarna behandlas i avsnitt 6.

Utredningens sammanfattning av betänkandet Från tombola till Internet (SOU 2000:50) i relevanta delar

Lotterilagsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av lotterilagen (1994:1000). Ett delbetänkande om automatspel lades fram i november 1998 och föranledde lagstiftning under våren 1999 (prop. 1998/99:80, bet. 1998/99:KrU 11, SFS 1999:358). Förevarande betänkande är utredningens slutbetänkande. I betänkandet behandlar utredningen ett stort antal frågor på lotteriområdet. Utredningen har haft tre huvuduppgifter, nämligen att:

- överväga om lotterilagen behöver anpassas till EG-rätten,
- överväga om det finns behov av och möjligheter att förhindra spel via Internet m.m. från utlandet och
- anpassa lotterilagen till ny teknik.

Förutom dessa huvuduppgifter har utredningen övervägt bl.a.

- lotteribegreppet, dvs. definitionen av lotteri,
- automatspel,
- internationellt poolspel,
- åldersgränser,
- spel på kredit och
- sammanföring av lagen (1982:636) om anordnande av visst
- automatspel med lotterilagen.

I det följande redovisas utredningens överväganden och förslag i kort-het.

EG-rätten

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) den 1 januari 1995 har medfört att EG-rätten gäller i Sverige.

När det gäller lotterier och spel förekommer inte någon särskild reglering inom EG-rätten. Det finns således varken förordningar eller direktiv som tar sikte på dessa verksamheter. De allmänna reglerna i EG-fördraget (Romfördraget) gäller dock.

De regler i EG-fördraget som här är av betydelse är bl.a. reglerna om fri rörlighet för personer och tjänster. Artiklarna innebär i princip att det inte skall finnas några inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig eller tillhandahålla tjänster på en annan medlemsstats territorium. Av betydelse är vidare reglerna om förbud mot snedvriden konkurrens. Med hänsyn till uppbyggnaden av den svenska spelmarknaden är de artiklar som tar sikte på statliga monopol och liknande av särskilt intresse. Artiklarna föreskriver i princip att en anpassning av monopolen skall ske så att deras verksamhet bedrivs i enlighet med fördragets regler. I detta sammanhang bör slutligen pekas på att det dessutom finns en artikel som anger att fördraget inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning.

En grundläggande princip i den svenska lotterilagstiftningen har sedan länge varit att privata vinstintressen inte skall få styra lotterimarknaden utan att denna skall förbehållas det allmänna eller allmännyttiga ändamål. Lotterimarknaden är i enlighet härmed f.n. uppdelad på tre

huvudaktörer, nämligen det statliga spelbolaget AB Svenska Spel, det av staten och hästsportsorganisationerna samägda AB Trav och Galopp (ATG) samt ideella föreningar med syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet. Kommersiella vinstintressen är tillåtna endast i mycket begränsad omfattning. Så är fallet i fråga om visst automatspel, restaurangkasinon – dvs. roulettspel, tärningsspel och kortspel – samt marknads- och tivolinöjen.

Spel- och lotteriverksamheten är således i huvudsak förbehållen staten och folkrörelserna. Det är i praktiken till stor del fråga om en monopolsituation. När det gäller AB Svenska Spel och ATG har situationen lagstiftningsmässigt endast till liten del sin grund i särskilda regler som tillerkänner bolagen särskilda eller exklusiva rättigheter. Bolagen har i stället fått dessa rättigheter genom beslut av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Enligt lagrummet får regeringen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Merparten av AB Svenska Spels spelrättigheter – t.ex. tips och lotto – och samtliga ATG:s spelrättigheter grundar sig på tillstånd enligt 45 §.

Förutsättningarna för folkrörelserna att anordna spel framgår däremot direkt av lagen. Bestämmelserna innebär i princip att endast svenska ideella föreningar som har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och som uppfyller vissa andra krav får anordna vissa typer av lotterier, bl.a. s.k. egentliga lotterier och bingo. Lotterilagen gör således här åtskillnad mellan svenska och utländska subjekt.

Lotterilagen föreskriver vidare bl.a. att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri.

EG-domstolen har nyligen prövat två fall som är av intresse när det gäller att bedöma om den svenska regleringen är förenlig med EG-rätten. Det ena fallet gällde det finska automatspelsmonopolet. Det andra fallet gällde den italienska ordningen enligt vilken vadhållning är förbehållen två ideella organ. Domstolen fann att varken den finska eller den italienska lagstiftningen i ämnet stred mot EG-rätten.

Det är således i regel inte något som hindrar att medlemsstaterna tillskapar eller upprätthåller monopol e.d. (särskilda eller exklusiva rättigheter). För att ett monopol eller andra hinder för friheten att tillhandahålla tjänster skall kunna godtas torde dock normalt förutsättas att de är berättigade på grund av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset, bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Av praxis framgår dock att det finns ett ganska stort utrymme för medlemsstaterna att bestämma på vilka områden verksamheten skall bedrivas i form av statligt monopol. När det gäller lotterier har såsom allmänintresse i de hittills avgjorda målen i huvudsak åberopats en strävan att begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier i samband med lotterier och endast tillåta dessa för att insamla medel för välgörenhet eller för allmännyttiga ändamål. Dessa syften, som enligt EG-domstolen skall beaktas sammantagna och som berör konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället, har ansetts höra till de syften som utgör tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset.

Domstolen har vidare fastslagit att de nationella myndigheterna skall ges ett ”tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar” när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas i fråga om lotterier och andra spel om pengar.

Mot denna bakgrund står det enligt utredningen klart att också inslagen av monopol i det svenska lotterisystemet är förenliga med EG-rätten.

Det kan hävdas att det svenska systemet är diskriminerande eftersom det ger svenska ideella föreningar en privilegierad ställning. Det är dock inte någon avgörande skillnad mellan å ena sidan det finska och italienska systemet, där en eller ett par inhemska organisationer förbehålls spelrätten, och å andra sidan det svenska systemet där ett obestämt antal inhemska organisationer av motsvarande slag förbehålls denna rätt. Gemensamt för alla systemen är att man utestänger näringslivet, både det inhemska och det utländska, från de aktuella spelen. I den meningen förekommer ingen diskriminering på grund av nationalitet. Det bör i sammanhanget också framhållas att lotterilagen begränsar kretsen av ideella organ också genom att ett sådant organ får anordna lotteri i regel bara inom det område där organet är verksamt. Det innebär att en lokal förening som är verksam inom en kommun i princip bara får anordna lotterier inom kommunen ifråga. Det är alltså fråga om en generell princip och inte heller i detta avseende sker någon diskriminering. Gemensamt för systemen är vidare att de exklusiva eller särskilda rättigheterna har samma syfte, dvs. att värna om konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället. Som tidigare nämnts har de nationella myndigheterna ett ”tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar” när det gäller att avgöra hur omfattande skydd som skall säkerställas. Mot denna bakgrund bör det enligt utredningens mening inte finnas något hinder mot att man i fråga om de ideella organ som tillåts hantera verksamheten väljer ut nationella organ på det sätt som skett i lotterilagen. Utredningen kommer alltså fram till att lotterilagens bestämmelser, som ger svenska ideella föreningar exklusiva rättigheter, är förenliga med EG-rätten.

När det sedan gäller förbudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri kan till att börja med konstateras att ett sådant förbud är nödvändigt om inte förbudet att anordna spel utan tillstånd skall bli illusoriskt. Förbudet mot sådant främjande är med andra ord nödvändigt för att upprätthålla den nuvarande ordningen som ger vissa organ en exklusiv rätt att anordna vissa lotterier. Det innebär också att, om denna ordning för anordnande av spel kan godtas från EG-rättslig synpunkt, man rimligen också måste godta motsvarande regler med avseende på främjande.

Utredningens slutsats är att det inte finns anledning att föreslå några ändringar i lotterilagen på grund av EG-rätten.

Internationellt poolspel

På lotteriområdet har det tidigare inte funnits någon internationell marknad. I en stor del av världen och framför allt i Europa har nationsgränserna respekterats på detta område. Det har inneburit att man i varje land erbjudit spel endast inom det egna landets gränser. Undantag

har dock förekommit, främst i form av samarbete mellan närliggande länder.

I Sverige har det statliga spelbolaget AB Svenska Spel sedan 1993 ett samarbete med de övriga nordiska länderna i det gemensamma lotteriet Viking Lotto. Numera deltar också Estland. Vidare har AB Trav och Galopp (ATG) sedan 1997 bedrivit vadhållning i samband med hästtävlingar i samarbete med trav- och galoppsportens centrala organisationer i de övriga nordiska länderna. ATG har nu hos regeringen ansökt om att få bedriva vadhållning även i samarbete med andra länder i Europa.

Förbudet i lotterilagen mot att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri kan utgöra ett hinder för svenskt deltagande i ett utländskt poolspel. Om spelet anses anordnat utomlands i det land där tävlingen genomförs – och där också totalisatorn finns och oddsberäkningen görs eller dragningen sker – blir främjandeförbudet aktuellt. Såsom detta nu är utformat är det tveksamt om regeringen, med stöd av 45 § lotterilagen, skulle ha möjlighet att – utan att detta uttryckligen angavs i lagen – genom särskilt tillstånd åstadkomma ett undantag från förbudet. Utredningen föreslår därför att reglerna ändras så att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får en uttrycklig rätt att medge undantag från främjandeförbudet.

Ytterligare ett problem när det gäller internationellt poolspel är de skatterättsliga konsekvenserna.

Lotteriskatt enligt lagen (1991:1482) om lotteriskatt skall betalas för svenska lotterier med 36 procent på behållningen av sammanlagda insatser med avdrag för sammanlagda utbetalade vinster. Skattskyldig är den som anordnar lotteriet.

Lotterivinst i svenskt lotteri utgör inte skattepliktig inkomst för den enskilde. Däremot är vinst i utländskt lotteri skattepliktig inkomst.

Det anförda innebär att det spel som sker från Sverige vid en hästtävling som genomförs och administreras i t.ex. Norge och som förmedlas via ATG, inte omfattas av reglerna om lotteriskatt enligt nu gällande lydelse. Spelet torde inte heller beskattas i Norge, eftersom beskattning enligt norsk skattelagstiftning endast sker av det inhemska spelandet. Däremot skulle de svenska spelarna få betala svensk inkomstskatt för sina lotterivinster.

Utredningen föreslår att lagen om lotteriskatt ändras så att den omfattar också det spel som sker från Sverige till utlandet via ATG. Samtidigt bör spelvinster befrias från inkomstskatt.

Utredningens lagförslag i betänkandet Från Tombola till Internet (SOU 2000:50) i relevanta delar

Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1994:1000) att 38, 43 och 54 §§ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte

1. främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri, eller
2. utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande, och om det annars finns särskilda skäl.

43 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd att anordna

1. spel på varuspelsautomater enligt 25 §,
 2. spel på penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater enligt 26 §,
 3. roulettspel och tärningsspel enligt 32 § och
 4. kortspel enligt 34 §.
2. spel på penningautomater och värdeautomater enligt 26 §,
 3. spel på förströelseautomater enligt 27 a §,
 4. roulettspel och tärningsspel enligt 32 § och
 5. kortspel enligt 33 §.

Innan beslut fattas enligt första stycket 3 - 5 skall berörd kommun ges tillfälle att yttra sig.

54 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller olovligen innehar en spelautomat
2. olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat,

varuspelsautomat *eller*
skicklighetsautomat.

Bilaga 2

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som *olovligen* i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1991:1482) om lotteriskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Lotteriskatt skall betalas enligt denna lag till staten för svenskt lotteri.

Lotteriskatt skall betalas enligt denna lag till staten för svenskt lotteri. *Lotteriskatt betalas också för utländskt lotteri som avses i tredje stycket.*

Skatt tas 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. För vadhållning i samband med hästtävlingar, där deltagande i vadhållningen efter särskilt tillstånd av regeringen även kan ske via en utländsk trav- eller galopporganisation, skall inte insatser och vinster som hänför sig till det utländska speldeltagandet beaktas vid bestämmandet av behållningen.

Lotteriskatt betalas för utländskt lotteri som avser vadhållning i samband med hästtävlingar, om

1. undantag medgivits för lotteriet enligt 38 § andra stycket lotterilagen (1994:1000),

2. deltagandet sker via en svensk trav- eller galopporganisation, och

3. det svenska speldeltagandet undantagits från lotteribeskattnings i det land där lotteriet anordnas.

Vid bestämmandet av behållningen för utländskt lotteri beaktas endast insatser och vinster som hänför sig till det svenska speldeltagandet.

Med utbetalade vinster avses de vinster som betalats ut inom 90 dagar från skattskyldighetens inträde. Bilaga 2

Skatt skall inte betalas för

1. sådant lotteri som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel,
2. sådant lotteri som avses i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande, m.m.,
3. vinstdragning på här i landet utfärdade premieobligationer,
4. lotteri som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (1994:1000),
5. sådant lotteri och sådant spel enligt kasinolagen (1999:355) som har anordnats av företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten,
6. lotteri där vinsterna inte utgörs av pengar.

Beteckningen lotteri har samma betydelse i denna lag som i 3 § lotterilagen (1994:1000).

2 §

Skattskyldig är den som anordnar ett sådant lotteri för vilket skatt skall betalas enligt 1 §.

Skattskyldig är den som anordnar ett sådant lotteri för vilket skatt skall betalas enligt 1 §.
I fråga om utländskt lotteri enligt 1 § tredje stycket är sådan organisation som avses där skattskyldig.

Den som är skattskyldig skall vara registrerad hos beskattningsmyndigheten.

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §

Vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer är skattefria.

Detsamma gäller vinster i utländska lotterier som avses i 1 § tredje stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

42 kap.

25 §

Vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall tas upp om vinsten överstiger 100 kronor.

Detta gäller dock inte vinst i utländska lotterier som avses i 1 § tredje stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

Utgifter för att delta i svenska och utländska lotterier får inte dras av.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Från tombola till Internet (SOU 2000:50)

Remissyttranden har lämnats av: Datainspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Statskontoret, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Svenska folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Lotteriinspektionen, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Göteborgs kommun, Svenska kommunförbundet, Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Lotterifrågor, IOGT-NTO, Riksförbundet Spelberoende, Spel & Tobakshandlarnas Riksförbund, Svenska Tidningsutgivareföreningen TU Service AB, Sveriges Automatägares Riksförbund, Sveriges bingoarrangörers centralorganisation, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Sveriges Riksidrottsförbund, Sveriges Tivoliägareförening, Västsvenska Idrottsförbundet, AB Trav och Galopp, AB Svenska Spel samt Cherryföretagen AB.

Följande remissinstanser har meddelat att de inte har några synpunkter på förslagen: Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Statens kriminaltekniska laboratorium, Konkurrensverket, Ungdomsstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Granskningsnämnden för radio och TV, Länsstyrelsen i Värmlands län, Centerorganisationernas Rikslotteri Fyrklövern, Lottillverkarnas branschorganisation, Knutsson Casino AB samt Truemax AB.

Yttranden över betänkandet har även inkommit från Brottsförebyggande rådet. Härutöver har ett antal enskilda yttrat sig i frågan.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig: Uppsala kommun, Mora kommun, Skellefteå kommun, Gotlands kommun, Cancerfonden, De Handikappades Riksförbund, Folkrörelsernas lotteribyrå, A-lotterierna, FRISAM, Handelstjänstemannaförbundet, KFUK-KFUMs riksförbund, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Television AB samt TV 4 AB.

Utredningens sammanfattning av betänkandet Föreningslivet på spel- och lotteriområdet (SOU 2000:9) i relevanta delar

Bilaga 4

Förslagen

Förslagen omfattar såväl åtgärder som påverkar marknadens segmentering som förenklingar och förbättringar av reglerna för folkrörelsernas spelverksamhet:

- Nya och rättvisare regler för tillståndsgivning för bingospel.
- Rätt att anordna spel på skicklighetsautomater i bingohallar och vissa föreningslokaler.
- Överskottet från AB Svenska Spels kasinoverksamhet förs till folkrörelserna.
- Tillstånd att använda lottförsäljningsterminaler.
- Ökat marknadsutrymme för folkrörelsernas lotterier.
- Ökad likformighet i behandlingen av spelmarknadens aktörer i samband med tillståndsgivningen.
- Förbättringar för folkrörelserna när det gäller framtida spel på Internet.
- Namnbyte på Lotteriinspektionen till Spel- och lotteriinspektionen.

Friare vinstval i folkrörelsernas lotterier

I utredningen föreslås friare regler för vinster i folkrörelsernas lotterier. Folkrörelserna föreslås få ensamrätt att ha varuvinster i sina lotterier. AB Svenska Spel bör sålunda inte ha denna möjlighet. Folkrörelserna föreslås vidare få rätt att i princip fritt fördela vinsterna mellan varuvinster och penningvinster. I dag är möjligheten till penningvinster starkt begränsad.

Utredningens lagförslag i betänkandet Föreningslivet på spel- och lotteriområdet (SOU 2000:9) i relevanta delar

Bilaga 5

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1994:1000) att 16 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,

2. värdepappersvinster utgör högst 25 procent av det sammanlagda vinstvärdet i lotteriet,

3. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,

4. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

5. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Kravet enligt första stycket 5 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Om lotterna skall säljas i en lottförsäljningsautomat krävs vidare att

1. en vinstplan är fastställd i förväg,

2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att

3. automaten inte betalar ut någon vinst.

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,

2. vinsterna i lotteriet utgörs av varor, värdepapper eller pengar,

3. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

4. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Kravet enligt första stycket 1 på vinstutdelningsprocent gäller inte för lotterier som skall bedriva i flera län om det finns särskilda skäl.

Kravet enligt första stycket 4 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Om lotterna skall säljas i en lottförsäljningsautomat krävs vidare att

1. en vinstplan är fastställd i förväg,

2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att

3. automaten inte betalar ut någon vinst.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Föreningslivet på spel- och lotteriområdet (SOU 2000:9)

Remissyttranden har lämnats av: Brottsförebyggande rådet, Kammarrätten i Sundsvall, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Svenska folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Konsumentverket, Lotteriinspektionen, Riksrevisionsverket, Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Luleå kommun, Svenska kommunförbundet, AB Trav och Galopp, AB Svenska Spel, Barnens Rätt i Samhället, Cancerfonden – Riksförbundet mot Cancer, Centerns Riksorganisations lotterier, Cherryföretagen AB, De handikappades Riksförbund, Folkrörelsernas lotteribyrå – A-lotterier, Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Lotterifrågor, Fritidsrörelsernas samarbetsorganisation, Handelstjänstemannaförbundet, Handikappförbundens Samarbetsorganisation, IOGT-NTO, Korpen – Svenska Motionsidrottsförbundet, Motorförarnas Helnykterhetsförbund, Riksförbundet Spelberoende, Sveriges Automatägares Riksförbund, Sveriges bingoarrangörers centralorganisation, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Riksidrottsförbundet, Västsvenska Idrottsförbundet, Länsstyrelsen i Gotlands län, Gotlands kommun och Spel & Tobakshandlarnas Riksförbund.

Följande remissinstanser har meddelat att de inte har några synpunkter på förslagen: Hovrätten för Nedre Norrland, Riksåklagaren och Länsstyrelsen i Värmlands län.

Följande remissinstanser har ansett sig sakna skäl att yttra sig över förslagen: Riksskatteverket och Konkurrensverket.

Yttranden över betänkandet har även inkommit in från Brottsförebyggande rådet. Härutöver har ett antal enskilda yttrat sig i frågan.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig: Reumatikerförbundet, privatpersonen Gunnar Lundström, Motorförarnas Helnykterhetsförbund Region Mälardalen, Motorförarnas Helnykterhetsförbund Region Skåne, Folkrörelsen Det industriella kulturarvet, Svenska Scoutförbundet, HTF-klubben Svenska Spel Visby tillsammans med AB Svenska Spels personalförening i Sundbyberg och Frivilligorganisationernas Insamlingsråd.