

# Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen



REGERINGSKANSLIET

**Finansdepartementet**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24357-2

ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Författningsförslag.....</b>	<b>5</b>
2.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000) .....	5
2.2	Förslag till förordning om ändring i lotteriförordningen (1994:1451).....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	9
<b>3</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>11</b>
3.1	Dagens lotterireglering.....	11
3.2	Tidigare utredningar .....	12
3.2.1	Lotteriutredningen .....	12
3.2.2	Spelutredningen.....	13
3.2.3	Främjandeförbudsutredningen.....	14
3.3	Den nationella lagstiftningens förhållande till EU-rätten.....	15
3.4	Överträdelseärenden.....	17
3.4.1	Vadhållning på idrottsevenemang och poker.....	17
3.4.2	Kasinotjänster, landbaserade och över internet.....	18
3.5	Europeiska kommissionens rekommendation med gemensamma principer för att skydda konsumenter i samband med onlinespel.....	19
<b>4</b>	<b>En tydligare reglering av tillståndsgivningen .....</b>	<b>21</b>

4.1	Tillståndsgivning enligt lotterilagen.....	21
4.2	Tillstånd enligt 45 § lotterilagen.....	22
<b>5</b>	<b>Ett tydligare spelansvar .....</b>	<b>25</b>
5.1	Dagens reglering om spelansvar .....	25
5.2	Lagstadgade krav på spelansvar.....	26
5.2.1	Krav på förebyggande åtgärder.....	26
5.2.2	Åldersgräns.....	27
<b>6</b>	<b>Marknadsföring.....</b>	<b>31</b>
6.1	Regler om marknadsföring .....	31
6.2	Tidigare överväganden om behovet av ytterligare reglering .....	33
6.3	Krav på särskild måttfullhet.....	34
6.4	Begränsning av marknadsföring till barn och ungdomar .....	36
6.5	Sanktioner .....	38
6.6	Förenlighet med yttrandefriheten .....	39
<b>7</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>41</b>
<b>8</b>	<b>Förslagets konsekvenser.....</b>	<b>43</b>
8.1	Konsekvenser för tillståndsmyndigheterna .....	43
8.2	Konsekvenser för lotteriaktörerna .....	44
8.3	Konsekvenser för enskilda .....	45
<b>9</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>47</b>
9.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen .....	47
9.2	Förslag till lag om ändring i lotteriförordningen .....	50
9.3	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen .....	50

# 1 Sammanfattning

I denna promemoria föreslås ändringar i lotterilagen (1994:1000).

För att åstadkomma en mer transparent handläggning av regeringens ärenden om tillstånd att anordna lotteri enligt 45 § lotterilagen tydliggörs att det endast är spelföretag som ägs av staten och spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet, och vars överskott går till hästsporten, som kan beviljas tillstånd enligt denna lag. Dessutom föreslås att ett generellt krav införs i lotterilagen om att den som anordnar lotteri ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas.

Vidare föreslås att krav införs på att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter och att sådan marknadsföring inte särskilt riktar sig till barn och ungdomar under 18 år. Promemorian innehåller även ett förslag om en åldersgräns om 18 år för att delta i tillståndsgivet lotteri.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.



## 2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1994:1000) dels att 10, 21 d, 35 och 45 §§ och rubriken närmast före 35 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 47 a och 47 b §§, och närmast före 47 a § en ny rubrik av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 10 §

Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt, *som även säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas*, samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

##### 21 d §<sup>1</sup>

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, beträffande tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektro-

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, beträffande tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektro-

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2002:592.

magnetiska vågor, meddela föreskrifter i fråga om *åldersgräns och* folkbokföring för deltagande, andra krav för anordnande av lotteri samt krav på utrustning som används av anordnaren.

magnetiska vågor, meddela föreskrifter i fråga om folkbokföring för deltagande, andra krav för anordnande av lotteri samt krav på utrustning som används av anordnaren.

### Förbud att delta i vissa lotterier

Den som anordnar *vadhållning i samband med hästtävling eller anordnar automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel* får inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

### Förbud att delta i lotterier

#### 35 §<sup>2</sup>

Den som anordnar *lotteri* får inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

*Första stycket gäller inte för lotterier anordnade enligt 17 §, 19–21 §§ och 21 c §.*

*Åldersgränsen enligt första stycket eller den högre gräns som enligt villkor i tillstånd som gäller för ett lotteri ska tydligt anges på platser där försäljning av spelprodukter sker.*

#### 45 §

Regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i *denna*

Regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i *11–*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:1045.

lag. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelpolletter eller liknande.

13 §§, 15–24 §§ och 32–34 §§. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel.

*Tillstånd att anordna lotteri enligt första stycket får endast meddelas spelföretag som ägs av staten eller spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet och vars överskott går till hästsporten.*

### Marknadsföring

*47 a § Vid marknadsföring av lotteri till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas.*

*Marknadsföring enligt första stycket får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år.*

*47 b § Marknadsföring som strider mot 47 a § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses otillbörlig mot konsumenter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

## **2.2 Förslag till förordning om ändring i lotteriförordningen (1994:1451)**

Regeringen föreskriver att 11 § lotteriförordningen (1994:1415) ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2016.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Härigenom föreskrivs att 1 § marknadsföringslagen ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt prop. 2015/16:13 Föreslagen lydelse*

### 1 §

Denna lag har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.

Bestämmelser om marknadsföring finns bl.a. i

- lagen (1992:1672) om paketresor,
- tobakslagen (1993:581),
- *lotterilagen (1994:1000)*,
- sjölagen (1994:1009)
- lagen (1995:1571) om insättningsgaranti,
- lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet,
- lagen (1996:1118) om marknadsföring av kristallglas,
- lagen (1999:158) om investerarskydd,
- lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
- lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationshällets tjänster,
- lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
- prisinformationslagen (2004:347),
- lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler,
- försäkringsavtalslagen (2005:104),
- lagen (2005:405) om försäkringsförmedling,
- lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet,
- lagen (2010:510) om lufttransporter,
- radio- och tv-lagen (2010:696),
- alkohollagen (2010:1622),
- konsumentkreditlagen (2010:1846),
- lagen (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt,

- lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och tillskottsnäring,
- lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar,
- lagen (2015:000) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden, och
- lagen (2015:000) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.

---

Denna lag träder i kraft 1 juli 2016.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Dagens lotterireglering

Sverige har en reglerad spel- och lotterimarknad som är förbehållen staten, trav- och galoppsporten samt ideella organisationer. Huvudregeln är att privata vinstintressen är uteslutna från denna marknad.

Bestämmelser om lotterier har funnits i den svenska lagstiftningen åtminstone sedan 1844, då förordningen (1844:12) angående förbud mot lotteriinrättningar samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers räkning infördes. Den nu gällande lotterilagen antogs 1994 och trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen har i vissa delar sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning (1939:207).

Målet för regleringen är att skapa en sund och säker spelmarknad, där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskott från spel bör värnas och vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. staten, föreningslivet och hästsporten. Sociala skyddshänsyn ska prioriteras, samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud samt risker för bedrägerier och olagligt spel beaktas (prop. 2002/03:93 s. 15, bet. 2002/03:KrU8, rskr. 2002/03:112).

Lotterier anses vara en verksamhet som kräver strikt reglering. Huvudregeln är därför att det är förbjudet att anordna lotterier. Tillstånd att anordna lotterier kan dock erhållas under vissa förutsättningar.

Lotterilagen anger som huvudregel att endast ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål kan få tillstånd att anordna lotteri. Denna huvudregel har funnits med i lagstiftningen sedan 1844 års förordning. Regeringen har därutöver, genom ett undantag i 45 § lotterilagen, möjlighet att bevilja tillstånd att

anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Det är i huvudsak med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånd att bedriva lotteriverksamhet har getts till det av staten helägda bolaget AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG), som står under statligt inflytande.

Kravet på att lotteriverksamheten ska bedrivas av ideella föreningar gäller inte för anordnande av kasinospel i restaurangmiljö, t.ex. Black Jack. Sådant spel bedrivs med låga insatser och vinster. Bestämmelser om kasinospel med internationella regler, där insatser och vinster är betydligt högre finns i kasinolagen (1999:355). Tillstånd att bedriva kasino enligt kasinolagen har givits till Svenska Spel och driften av de landbaserade kasinona sköts av Casino Cosmopol AB, som är ett av Svenska Spel helägt dotterbolag.

Spelautomater, s.k. förströelsespel, som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel regleras i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

Därutöver finns bestämmelser om beskattning i lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1991:1482) om lotteriskatt och lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

## **3.2 Tidigare utredningar**

Sveriges EU-medlemskap och den tekniska utvecklingen har förändrat förutsättningarna för lotterimarknaden, på både nationell och på internationell nivå. Lotterilagens räckvidd och utformning har därför varit föremål för flera utredningar.

### **3.2.1 Lotteriutredningen**

Lotteriutredningen överlämnade sitt slutbetänkande Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) till regeringen i januari 2006. Utredningen fann sammanfattningsvis att det fanns oklarheter, såväl i fråga om lagstiftningens syften som vid den praktiska tillämpningen, som gjorde att dess förenlighet med EG-rätten kunde ifrågasättas.

Utredningen menade att den nuvarande regleringen inte kunde anses vara ändamålsenlig för att i ett längre perspektiv upprätthålla

en tillräcklig kontroll över spelandet i Sverige och säkra de sociala skyddshänsynen samt intäkterna från spel och lotterier. Regleringen ansågs inte heller vara tillräcklig för att möta internationell konkurrens, särskilt över internet. Vissa spel och lotterier föreslogs därför få anordnas med licens, under förutsättning att spelordnaren uppfyllde lagstiftningens krav.

Lotteritredningen kunde på grund av tidsbrist inte lämna ett heltäckande förslag till alternativ reglering.

Utredningens betänkande har remissbehandlats, men inte resulterat i ny lagstiftning.

### 3.2.2 Spelutredningen

Spelutredningen lämnade sitt betänkande En framtida spelreglering (SOU 2008:124) till regeringen i december 2008. Utredningen konstaterade att en långsiktigt hållbar spelreglering måste vara i överensstämmelse med EG-rätten och att spelpolitiken måste vara genomförbar. Utredningen bedömde att grunderna i den befintliga spelregleringen kunde anses vara i överensstämmelse med EG-rätten och därför tjäna som förebild för en framtida spelreglering. Vidare kunde en svensk reglering byggd på ensamrätter enligt utredningen anses vara förenlig med EG-rätten.

Utredningen konstaterade att den tekniska utvecklingen hade lett till omfattande internationell konkurrens på spel över internet, vilket i sin tur hade inneburit att spel på utländska webbsidor stod utanför offentlig kontroll. Utredningen ansåg därför att den svenska regleringens skyddssyften inte kunde tillgodoses. Spelutredningen gjorde mot denna bakgrund bedömningen att det fanns två alternativ för en framtida reglering; att behålla och strama upp den gällande regleringen eller att öppna upp vissa spelformer för nya aktörer.

Det första alternativet omfattade införandet av en ny lotterilag. Det förslag som togs fram av utredningen utgick från den befintliga lagen, som dock hade omarbetats till en ramlag där alla spel om pengar reglerades i lag. I den nya lagen skulle de mest problematiska spelen, såsom kasinospel, spel på värdeautomater och interaktiva spel, vara förbehållna Svenska Spel. Folkrörelserna skulle inte längre få anordna interaktiva spel på internet. De statliga

och statskontrollerade bolagens verksamheter skulle regleras i lagen och regeringens möjlighet att ge tillstånd med stöd av 45 § lotterilagen skulle slopas. Vidare föreslogs en ny tillstånds- och tillsynsmodell för lotterier, där all tillståndsgivning och tillsyn av lotterier skulle centraliseras till en myndighet. Utredningen föreslog också att all marknadsföring av lotterier skulle vara måttfull och inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte fyllt 25 år. Marknadsföring av interaktiva spel och spel på värdeautomater skulle helt förbjudas. Vidare föreslogs en generell åldersgräns på 18 år för att få delta i lotteri.

Som ett andra alternativ föreslog utredningen en delvis ny modell för tillståndsgivning för nya aktörer för att möta problemet med okontrollerat spelande på utländska webbsidor. Vadhållning i form av oddsspel och tipsspel, med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar, skulle omfattas av ett licenssystem som skulle ge rätt att tillhandahålla spelformerna både hos spelombud och över internet. Förslaget innebar även att Svenska Spel inte skulle få bedriva de spelformer som öppnades upp för andra aktörer. En allmän förutsättning för att få tillstånd att anordna ett lotteri skulle vara att det kunde antas att verksamheten skulle bedrivas sunt och säkert och på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt.

Spelutredningen gjorde bedömningen att ett system där vissa spelformer öppnades upp för näringslivet krävde att lagstiftningen så långt som möjligt hindrade spelbolag från utlandet att erbjuda spel över internet till den svenska marknaden.

Även Spelutredningens betänkande har remissbehandlats, men inte heller föranlett någon ny lagstiftning.

### **3.2.3 Främjandeförbudsutredningen**

Främjandeförbudsutredningen lämnade sitt betänkande Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34) till regeringen den 30 mars 2015.

Utredningen hade i uppdrag att föreslå de lagändringar som behövdes för att utformningen av främjandeförbudet i 38 § lotterilagen inte skulle göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier och utforma straffansvaret i 54 § andra stycket lotterilagen

så att det skulle avse alla överträdelser av främjandeförbudet, oavsett om främjandet avsett ett svenskt eller utländskt lotteri. Uppdraget gavs mot bakgrund av att regleringen av straffansvaret för främjande av lotterier som anordnats utanför Sverige skiljer sig från regleringen av främjande av lotterier som anordnats olovligen i Sverige, vilket Högsta domstolen funnit vara i strid med EU-rättens diskrimineringsförbud (NJA 2012 s. 1073). Utredningen hade även i uppdrag att överväga ett system med vitesförelägganden som skulle gälla omedelbart.

Utredningen har föreslagit att 38 § lotterilagen ändras så att det inte är tillåtet att i yrkesmässig eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av lotterilagen. Sanktionerna i 54 § andra stycket lotterilagen har fått en ny utformning genom att de omfattar allt främjande av deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd i lotterilagen, utan att göra skillnad mellan svenska och utländska lotterier. Den nya lydelsen innebär även en viss utvidgning av det straffbara området för svenska lotterier utan tillstånd. Slutligen har utredningen föreslagit att Lotteriinspektionen ges möjlighet att besluta att ett föreläggande eller förbud som avser främjandeförbudet i 38 § ska gälla omedelbart.

Utredningens förslag remitteras för närvarande.

### **3.3 Den nationella lagstiftningens förhållande till EU-rätten**

Lagstiftningen om spel är inte harmoniserad inom EU. Det innebär att medlemsstaterna får lagstifta på området, under förutsättning att den nationella lagstiftningen uppfyller de krav som följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EU-domstolen har i ett antal domar prövat olika medlemsstaters spelregleringar och konstaterat att den som bedriver verksamhet som innebär att mot ersättning låta användare delta i spel om pengar tillhandahåller en tjänst. Detsamma gäller produktion av reklam för och förmedling av spel om pengar, eftersom sådan verksamhet utgör konkreta steg i den större verksamheten att anordna och driva sådana spel (Dom Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119 och Dom Stoß, C-316/07, EU:C:2010:504). EU-

domstolen har uttalat att det är de nationella myndigheternas sak att, inom ramen för det mål som eftersträvas, bedöma om det är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda vissa lotterier och andra spel om pengar eller att endast inskränka dem och i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder (Dom Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119 och Dom Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514).

Domstolen har vidare framhållit att man inte kan bortse från moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier och andra typer av spel om pengar. Förekomsten av lotterier innebär ökade risker för brott och bedrägerier och kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Det är inte heller enligt domstolen utan betydelse, även om det i sig inte kan utgöra ett objektivi- berättigande av förbud eller inskränkningar, att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott och kultur (Dom Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119).

Även en ingripande åtgärd som ett monopol kan uppfylla de krav som EU-rätten ställer, under förutsättning att inskränkningarna kan motiveras av hänsyn till ett tvingande allmänintresse och är proportionerliga. Åtgärderna måste vara ägnade att uppfylla den målsättning som eftersträvas med regleringen. De får dock inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning och måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. En inskränkande åtgärd måste åtföljas av ett regelverk som garanterar att monopolinnehavaren på ett sammanhängande och systematiskt sätt kan sträva mot det fastställda målet genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till nämnda mål, och som strikt kontrolleras av behöriga myndigheter (Dom Stoß, C-316/07, EU:C:2010:504 och Dom Gambelli, C-243/01, EU:C:2003:597).

Enbart den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat påverkar i sig inte bedömningen av om bestämmelserna på området är nödvändiga och står i proportion till sitt syfte. Bestämmelserna ska bedömas med hänsyn till de ändamål som de nationella myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skydds nivå som de

avser att garantera (Dom Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435 och Dom Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514).

EU-domstolen har i förhandsavgörandena i de förenade målen Sjöberg och Gerdin (Dom Sjöberg och Gerdin, C-447/08 och C-448/08, EU:C:2010:415) prövat den svenska regleringen för vadhållning i samband med idrottstävlingar och kommit fram till att den är förenlig med den fria rörligheten för tjänster. Domstolen angav i sina skäl att lagstiftningen om spel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skillaktigheter mellan medlemsstaterna. Domstolen slog vidare fast att det ankommer på varje medlemsstat att på dessa områden, i enlighet med sin egen värdeskala, fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena, samt att medlemsstaterna är fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträlvade skyddsnivån, men att de inskränkningar som föreskrivs ska uppfylla de krav på proportionalitet som följer av domstolens praxis. Domstolen gjorde sammanfattningsvis bedömningen att ett förbud mot att främja tjänster som privatägda spelbolag som drivs i vinstsyfte, och som är etablerade i en annan medlemsstat, tillhandahåller konsumenter i Sverige svarar mot ändamålet att utesluta privata vinstintressen från spelbranschen, och att ett sådant förbud kunde anses nödvändigt för att uppnå detta ändamål.

## 3.4 Överträdelseärenden

### 3.4.1 Vadhållning på idrottsevenemang och poker

Europeiska kommissionen har i två ärenden rörande vadhållning på idrottsevenemang och poker i lokal och över internet (2004/4087 respektive 2006/4160) ifrågasatt om tillämpningen av 9, 38 och 45 §§ lotterilagen är förenlig med EUF-fördraget, då dessa bestämmelser enligt kommissionen innebär en inskränkning i friheten för utländska spelbolag att tillhandahålla sina tjänster i Sverige.

Kommissionen har särskilt ifrågasatt villkoren för att bevilja tillstånd enligt 45 § lotterilagen. Kommissionen menar att utformningen av 45 § ger icke-svenska aktörer rätt att ansöka om tillstånd i Sverige, men att de närmare villkoren för i vilka fall

tillstånd kan beviljas inte specificeras i lagstiftningen. Kommissionen har vidare framhållit att tillståndsordningen måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand för att begränsa myndigheternas utrymme för skönmässig bedömning och förhindra att bedömningen blir godtycklig.

Sverige har anfört att den svenska regleringen är förenlig med EUF-fördraget och att det vid en helhetsbedömning framgår att regelverket är ändamålsenligt, konsekvent och tillgodoser syftena med regleringen. Sverige har vidare framhållit att de inskränkningar som förekommer i det svenska regelverket är nödvändiga och proportionerliga för att säkerställa den skyddsnivå som ska gälla i landet.

Kommissionen har i pressmeddelande den 16 oktober 2014 meddelat att den beslutat att väcka talan mot Sverige i EU-domstolen för fördragsbrott i de ovan nämnda ärendena.

### **3.4.2 Kasinotjänster, landbaserade och över internet**

Kommissionen har i ett ärende om kasinotjänster (2008/4010), ifrågasatt om bestämmelserna i 2, 3 och 11 §§ kasinolagen (1999:355) samt 9, 15 och 45 §§ lotterilagen är förenliga med EUF-fördraget. Kommissionen har bl.a. anfört att det återopade samhällspolitiska målet med ansvarsfullt spelande inte uppnås eftersom det inte grundas på en konsekvent och systematisk strategi för att uppnå konsumentskyddets syften eller åtföljs av tillräcklig statlig kontroll. Målet uppnås enligt kommissionen inte heller av det svenska förbudet mot att bedriva kasinospel online. Bristen på statlig kontroll av onlinekasinon utan tillstånd kan vidare enligt kommissionen inte betecknas som en systematisk och konsekvent strategi för att begränsa onlinekasino och kan därför inte tjäna som motivering för att begränsa sådana tjänster.

Sverige har i detta ärende framhållit att skyddsändamålen bakom den svenska lotteriregleringen i sig kan rättfärdiga en inskränkning i fördragets friheter. Vidare har framhållits att regleringens tydliga syfte är att bidra till att motverka överdrivet spelande, minska riskerna för spelberoende, skydda ungdomar från riskabla spelformer samt att förebygga brott. Sverige har dessutom konstaterat

att marknadsföring av den landbaserade kasinospelverksamhet endast förekommer i begränsad omfattning och inte går utöver vad som kan anses vara nödvändigt samt att verksamheten står under en gedigen och strikt tillsyn. Sammanfattningsvis anser Sverige att begränsningarna i de svenska kasino- och lotterilagarna uppfyller kraven på att vara icke-diskriminerande, motiverade av tvingande skäl som avser allmänintresset, att de bidrar till förverkligandet av lagarnas avsedda syften och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften.

### **3.5 Europeiska kommissionens rekommendation med gemensamma principer för att skydda konsumenter i samband med onlinespel**

Europeiska kommissionen inrättade den 5 december 2012 en expertgrupp för speltjänster där representanter från respektive medlemsstat och deras spelmyndigheter ingår. Inom ramen för expertgruppens arbete antog kommissionen den 14 juli 2014 en rekommendation för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster (Kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar [2014/478/EU]).

I rekommendationen understryks att dess syfte är att skydda konsumenternas och spelarnas hälsa samt att minimera den ekonomiska skada som ett tvångsmässigt eller överdrivet spelande eventuellt kan ge upphov till. För detta ändamål uppställs vissa principer för en hög skyddsnivå för konsumenter, spelare och underåriga när det gäller onlinespeltjänster. Rekommendationen är inte bindande för medlemsstaterna.



## 4 En tydligare reglering av tillståndsgivningen

### 4.1 Tillståndsgivning enligt lotterilagen

Kommunerna, länsstyrelserna, Lotteriinspektionen och regeringen är tillståndsmyndigheter enligt lotterilagen.

Kommunerna svarar för tillståndsgivningen av lotterier inom en kommun. För tillståndsgivningen för lotterier som bedrivs i flera kommuner inom ett län, och bingospel som anordnas inom ett län, ansvarar sju särskilt utpekade länsstyrelser.

Lotteriinspektionen ansvarar för tillståndsgivningen för lotterier som ska anordnas inom flera län. Myndigheten ansvarar även för frågor om tillstånd för s.k. EMV-lotterier, dvs. lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, liksom för bingospel som ska anordnas i fler än ett län. Även tillstånd till varuspelsautomater, penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater samt roulett, kort- och tärningsspel faller inom Lotteriinspektionens ansvarsområde.

Regeringen får enligt 45 § lotterilagen meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och annan ordning än vad som anges i lotterilagen. Regeringens tillståndsgivning till Svenska Spel och ATG sker med stöd av regleringen i denna paragraf.

För tillsynen över lotterierna svarar huvudsakligen samma myndigheter som beviljat tillstånden. Lotteriinspektionen ansvarar dock för tillsynen över de lotterier som regeringen har lämnat tillstånd till. Lotteriinspektionen är även central tillsynsmyndighet över lotterilagen.

## 4.2 Tillstånd enligt 45 § lotterilagen

**Promemorians förslag:** I 45 § lotterilagen införs en bestämmelse som anger att endast spelföretag som ägs av staten samt spelföretag över vilka staten utövar det rättsligt bestämmande inflytandet, och vars överskott går till hästsporten, kan komma i fråga för att få anordna lotteri med stöd av regleringen i paragrafen. Vidare förtydligas vilka bestämmelser i lotterilagen som regeringen får göra avsteg från vid sin tillståndsgivning enligt paragrafen.

**Skälen för promemorians förslag:** Som angivits i avsnitt 3.1 är huvudregeln i lotterilagen att endast ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål kan få tillstånd att anordna lotteri. Regeringen har dock enligt 45 § lotterilagen rätt att ge tillstånd till lotterier utan att behöva iaktta lotterilagens begränsningar i fråga om t.ex. spelformer, anordnare och vinstregler.

Så som 45 § lotterilagen är formulerad kan bestämmelsen ge intryck av att det inte finns någon begränsning i fråga om vilka tillstånd som regeringen kan meddela. Ramar för vad regeringen kan ge tillstånd till finns dock i förarbetena till lotterilagen, där det bl.a. anges att det i speciella situationer kan finnas behov för regeringen att lämna sådana tillstånd (prop. 1993/94:182 s. 80, bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415), dvs. att tillåta andra spelformer eller lotterier med högre vinstnivåer än vad lagen medger. Riksdagen har vidare uttalat sig om de grundläggande förutsättningarna för vilka som kan ges tillstånd, och under vilka närmare villkor de får bedriva verksamhet på den svenska spelmarknaden. Riksdagen har exempelvis slagit fast att överskott från spel bör vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. staten, föreningslivet och hästsporten, och att kommersiella intressen enbart bör vara tillåtna inom spelverksamheterna på restaurangkasinon samt i samband med spel på varuspelsautomater på marknads- och tivolinöjen (prop. 2002/03:93 s. 15 f., bet. 2002/03:KrU8 s. 11 f., rskr. 2002/03:112). Att spelverksamhet i Sverige är förbehållet det allmänna eller organisationer med allmännyttiga ändamål har, som anförts i avsnitt 3.3, godtagits av EU-domstolen i de förenade målen Sjöberg och Gerdin (Dom Sjöberg och Gerdin, C-447/08 och C-448/08, EU:C:2010:415).

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 3.1 äger staten Svenska Spel och innehar det rättsligt bestämmande inflytandet i ATG. Statens inflytande i ATG sker genom företagets styrelsesammansättning, som är reglerad dels i bolagsordningen, dels i avtal mellan ATG:s ägare (Svensk Travsport och Svensk Galopp) och staten. Spelföretagens verksamhet bedrivs i enlighet med de krav som anges i de ovan nämnda förarbetsuttalandena och har därför genom beslut av regeringen fått tillstånd att anordna vissa spelformer med ensamrätt. Svenska Spel har ensamrätt att anordna vadhållning på idrottstävlingar samt poker som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. ATG har motsvarande ensamrätt att anordna vadhållning på hästtävlingar.

Europeiska kommissionen har, som anförts i avsnitt 3.4, i ett flertal överträdelseärenden mot Sverige framfört synpunkter på tillståndsgivningen enligt 45 § lotterilagen. Kommissionen har bl.a. anført att myndighetstillstånd måste grundas på objektiva kriterier som är kända på förhand och inte diskriminerande. Kommissionen menar att det svenska tillståndssystemet brister i öppenhet då förutsättningarna för att bevilja tillstånd inte framgår av lagen.

Regeringen har den 24 september 2015 beslutat att tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag till en ny spelreglering (dir. 2015:95). Transparensen i fråga om vilka som kan få tillstånd enligt den nu gällande ordningen bör dock, bl.a. med anledning av de synpunkter som framförts av kommissionen, förbättras så snart som möjligt. Regleringen i 45 § lotterilagen bör därför förtydligas.

Som ovan anförts har riksdagen tidigare slagit fast att kommersiella intressen inte ska förekomma på den svenska spelmarknaden. Det innebär att staten bör äga eller styra de stora aktörerna på den svenska spelmarknaden. Av den nya regleringen bör det därför tydligt framgå att det endast är spelföretag som ägs av staten samt spelföretag över vilka staten har det rättsligt bestämmande inflytandet, och vars överskott går till hästsporten, som kan komma i fråga för tillstånd. Därmed klargörs att företag med privata vinstintressen inte kan meddelas tillstånd med stöd av 45 § lotterilagen. Svenska Spel och ATG är de enda företagen som bedöms uppfylla de ovan nämnda kraven.

I samband med det ovan nämnda förtydligandet, och införandet av de ytterligare krav som föreslås i avsnitt 5.2.1, 5.2.2, 6.3 och 6.4, bör det även klargöras vilka bestämmelser i lotterilagen som

regeringen kan göra avsteg ifrån vid sin tillståndsgivning. Genom detta blir det även, motsatsvis, tydligt vilka bestämmelser som regeringen måste följa vid sin tillståndsgivning.

Vid en genomgång av bestämmelserna om tillståndsgivning i lotterilagen, och den praxis som utformats i samband med regeringens tillståndsgivning, har det ansetts föreligga skäl att möjliggöra för regeringen att göra undantag från regleringen om bl.a. tillståndstid, ordningsbestämmelser och lotteriföreståndare (11–13 §§), krav för egentliga lotterier, EMV-lotterier och bingo (15–24 §§) samt krav för restaurangkasinon (32–34 §§). Motsatsvis innebär detta att regeringen vid sin tillståndsgivning kommer vara skyldig att följa regleringen om de allmänna förutsättningarna för lotteri och de i promemorian föreslagna kraven om sociala och hälsomässiga hänsyn (9 och 10 §§), typgodkännande (14 §) samt bestämmelserna om automatspel (24 a–31 §§).

Sammanfattningsvis föreslås att 45 § lotterilagen ändras så att det framgår att det endast är spelföretag som ägs av staten samt företag som staten har det rättsligt bestämmande inflytandet över, och vars överskott går till hästsporten, som får beviljas tillstånd att anordna lotteri enligt bestämmelsen. Vidare föreslås ett förtydligande av vilka bestämmelser som regeringen kan göra avsteg ifrån vid sin tillståndsgivning till dessa företag.

## 5 Ett tydligare spelansvar

### 5.1 Dagens reglering om spelansvar

Det grundläggande målet för spelregleringen är att skapa en sund och säker spelmarknad. Därför får tillstånd att anordna ett lotteri enligt 10 § lotterilagen bara lämnas om det kan antas att verksamheten kan bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Som en följd av detta finns villkor om spelansvar i de tillstånd som beviljats aktörerna på den svenska spelmarknaden. Lotteriinspektionen uppställer i sina tillstånd för de ideella föreningarna krav på att lotterianordnaren ska ta socialt ansvar. Även regeringen har i de olika tillstånden för Svenska Spel och ATG föreskrivit att bolagen ska ta ett tydligt socialt ansvar för de lotterier som de tillhandahåller. Krav på att bolagen ska vara socialt ansvarstagande finns även i den anvisning som ägaren, staten, utfärdat för Svenska Spel och i det avtal som reglerar ATG:s verksamhet.

För att minska risken för att EMV-lotterier (21 a § lotterilagen) ger upphov till sociala skadeverkningar, som överdrivet spelande och spelberoende, har Lotteriinspektionen utfärdat föreskrifter om spelkonsekvensanalyser (LIFS 2013:1). Föreskrifterna innehåller krav på att anordnarna i en spelkonsekvensanalys ska lämna en beskrivning och göra en bedömning av sina spelansvarsåtgärder samt redogöra för vilken uppföljning och övervakning som planeras avseende dessa åtgärder. Analyserna ska vidare innehålla en sammanfattande bedömning av risken för att lotteriet ger upphov till sociala skadeverkningar, som överdrivet spelande och spelberoende.

Lotteriinspektionen har även tagit fram föreskrifter till skydd för sociala intressen i samband med EMV-lotterier (LIFS 2014:2). Föreskrifterna omfattar bl.a. krav på registrering för den som vill delta i lotteriet, att anordnaren kontrollerar med en tillförlitlig

tredje man att den som vill delta i lotteriet har fyllt 18 år och att en bekräftelse av registreringen skickas till den adress som kontrollen har utvisat. Deltagare i lotteriet ska även kunna stänga av sig från vidare spel och erbjudas möjlighet att begränsa sin speltid samt sina insatser och insättningar till spelkontot. Föreskrifterna uppställer dessutom krav på att viss information ska lämnas till spelaren, bl.a. om de särskilda risker som spelet kan medföra.

Spelbranschens Etiska Råd (SPER), som består av de reglerade lotteriaktörerna på den svenska marknaden, utvecklade 2013 en branschgemensam standard för spelansvar med principer och riktlinjer som syftar till att stärka spelansvaret i Sverige. Standarden består av fyra principer och tio riktlinjer som följer principerna. Genom standarden vill SPER säkerställa att kundernas och intressenternas förtroende för branschen bevaras samt att aktörerna verkar i enlighet med bästa praxis för spelansvar. Därigenom har SPER:s medlemmar åtagit sig att göra spelansvar till en integrerad del av sin dagliga verksamhet.

Svenska spel införde den 2 juni 2014 krav på obligatorisk registrering för all lotteriverksamhet som bolaget erbjuder, förutom för köp av fysiska lotter. Genom registreringen kan Svenska spel ta ansvar för att förhindra osunt spelande och erbjuda stöd för att hantera spelmissbruk.

## 5.2 Lagstadgade krav på spelansvar

### 5.2.1 Krav på förebyggande åtgärder

**Promemorians förslag:** Tillstånd att anordna lotteri får endast ges om det kan antas att verksamheten kommer bedrivas på ett sätt som säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas.

**Skälen för promemorians förslag:** Spelutredningen konstaterade i sitt betänkande att det finns olika riskfaktorer för deltagande i lotterier, men att det genom s.k. spelansvarsåtgärder är möjligt att minska risken för att spelproblem uppstår (SOU 2008:124 s. 183 f.). Som exempel på förebyggande spel-

ansvarsåtgärder kan nämnas en möjlighet att sätta gränser för hur mycket tid eller pengar man spelar upp liksom att få korrekt information om hur spelet fungerar och dess aktuella vinstchanser. Syftet med dessa åtgärder är att minimera det skadliga och överdrivna användandet samt att försöka behålla det som är positivt med spelandet.

För att säkerställa en sund och säker spelmarknad, där ett stort ansvarstagande är en grundläggande förutsättning för att få anordna lotterier, bör lotterilagen kompletteras med en bestämmelse som tydliggör att tillstånd att anordna lotteri endast får ges om det kan antas att verksamheten kommer bedrivas på ett sätt som säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Det kan bl.a. innebära att spelföretagen aktivt ska följa hur de anordnade lotterierna utvecklas så att åtgärder kan vidtas för att motverka att spelproblem uppstår.

Mot denna bakgrund föreslås att tillstånd att anordna lotteri endast får ges om det kan antas att verksamheten kommer bedrivas på ett sätt som säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Genom regleringen ges stöd för det frivilliga arbete som bedrivs inom SPER (se avsnitt 5.1). Den föreslagna regleringen bör även gälla för sådana tillstånd som beslutas av regeringen enligt 45 § lotterilagen (se vidare avsnitt 4.2).

## 5.2.2 Åldersgräns

**Promemorians förslag:** Anordnare av lotteri ska inte få låta någon som är under 18 år delta i lotteri. Detsamma ska gälla den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

Ålderskravet ska inte gälla registreringslotterier eller lotterier som inte kräver tillstånd eller registrering.

Information om åldersgränsen ska tydligt anges på platser där försäljning av lotteri sker. Om en högre åldersgräns gäller enligt villkoren för det tillstånd som gäller för lotteriet ska den åldersgränsen anges.

**Skälen för promemorians förslag:** Redan i den nu gällande regleringen och i befintliga tillstånd finns åldersgränser för deltagande i vissa lotterier.

I 35 § lotterilagen anges att den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling, automatspel eller restaurangkasino inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Av 11 § lotteriförordningen framgår att den som anordnar lotterier som förmedlas med elektromagnetiska vågor inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Krav på 18-årsgräns finns även som villkor i de tillstånd att bedriva lotteri som förmedlas med elektromagnetiska vågor som regeringen och Lotteriinspektionen har beviljat. Sedan 2011 tillämpar också de reglerade lotterierna som omfattas av samarbetet i SPER frivilligt en generell 18-årsgräns för alla former av lotterier, oavsett förmedlingsätt.

Spelutredningen föreslog i sitt betänkande att en generell åldersgräns på 18 år skulle införas, men att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, efter en prövning i varje enskilt fall, skulle få medge undantag från regeln om särskilda skäl förelåg (SOU 2008:124). Sveriges Kommuner och Landsting framhöll i sitt remissvar över utredningens betänkande att det fanns behov av åtgärder för att hjälpa personer i riskzonen för spelberoende, däribland införande av lämpliga åldersgränser. Svensk Travsports centralorganisation (nuvarande Svensk Travsport) och Svensk Galopp tillstyrkte förslaget, under förutsättning att det gällde för alla aktörer på spelmarknaden. Statens folkhälsoinstitut (nuvarande Folkhälsomyndigheten) och Spelinstitutet ifrågasatte möjligheten att meddela undantag från den generella 18-årsgränsen. Ett antal remissinstanser, däribland Lotteriinspektionen, Sveriges Tivoliägareförening, Riksidrottsförbundet och Svenska Spel, ifrågasatte antingen om åldersgränsen behövde gälla samtliga de spelformer som träffades av bestämmelsen eller menade att det måste kunna göras undantag avseende försäljning och köp av lotter i vissa lotterier. Ett flertal länsstyrelser ansåg inte att det fanns skäl för att införa en generell åldersgräns för att få köpa lotter.

Lotterier är en företeelse som kan skapa problem för både den enskilde och det allmänna. Barn och ungdomar utgör en särskilt skyddsvärd grupp. Det får därför betraktas som en självklarhet att barn och ungdomar ska skyddas i en verksamhet om spel om pengar. En viktig del i detta skydd är barns och ungdomars tillgänglighet till spel, vilken till stor del avgörs av åldersgränser och hur väl dessa upprätthålls.

Vid en internationell jämförelse om åldersgränser som gjordes av Spelutredningen framkom att det var främst i fråga om lotter och nummerspel som Sverige inte ställde samma krav på åldersgräns som flertalet övriga länder. Merparten av de stater som studerats tillämpade en generell åldersgräns om 18 år (SOU 2008:124 s. 330 f.).

Som ovan anförts har sedan Spelutredningen lämnade sitt förslag de reglerade lotterierna genom samarbetet i SPER infört en generell 18-årsgräns för alla spelformer. Även Europeiska kommissionen har i den i avsnitt 3.5 nämnda rekommendationen om konsumentskydd i samband med onlinespel understrukit vikten av att underåriga inte ska få spela eller inneha ett spelkonto och att det ska finnas tydlig information om lägsta ålder för att få spela. Vidare bör enligt rekommendationen speloperatörerna ha rutiner och förfaranden för att säkerställa att underåriga inte kan spela. Som underårig definieras i rekommendationen varje person som enligt tillämplig nationell lagstiftning inte har nått den åldersgräns som gäller för att få delta i onlinespeltjänster.

Mot denna bakgrund bör det i lotterilagen införas en 18-årsgräns för deltagande även i andra lotterier än de som omfattas av nuvarande lagstiftning. Åldersgränsen bör utformas som en lägsta gräns och inte hindra att en högre gräns uppställs av tillståndsmyndigheterna för spelformer som kan anses ha en särskilt hög risk för att orsaka spelproblem.

Deltagande i lotterier sker i stor uträkning via ombud, såväl genom Svenska Spels och ATG:s olika fasta försäljningsställen som medlemmar i ideella organisationer. Upprätthållandet av en åldersgräns för lotteri kräver således att också försäljningsombuden iakttar åldersgränsen. Vidare bör åldersgränsen anges på ett tydligt sätt där försäljning av lotteritjänster sker. Om en högre åldersgräns gäller enligt villkoren för det tillstånd som gäller för lotteriet ska denna åldersgräns anges.

För vissa lotterier skulle det dock leda för långt att ha en åldersgräns. Detta gäller s.k. registreringslotterier och sådana lotterier som varken kräver tillstånd eller registrering (se 17, 19–21 och 21 c §§ lotterilagen). De utgörs av lokala lotterier med begränsade insatser och med varuvinster, samt av familjeförströelser av enklare typ såsom varuspel och marknads- och tivolinöjen samt s.k. massmedialotterier. Massmedialotterier är lotterier i dags-

och veckopress samt i radio och tv där deltagarna ska lösa korsord, rebusar, gåtor och liknande. Även om inte någon åldersgräns gäller för deltagande i dessa typer av lotterier begränsar föräldrabalkens regler om underårigas rättshandlingsförmåga barn och ungdomars möjligheter att delta i lotterier även av detta slag.

Sammanfattningsvis föreslås att det i 35 § lotterilagen införs en åldersgräns på 18 år för deltagande i lotteri, med undantag för lotterier som anordnas i enlighet med 17, 19–21 och 21 c §§ och ett krav på att gällande åldersgräns tydligt ska anges på platser där försäljning av lotter sker.

Som en följd av att det införs en åldersgräns i lotterilagen bör möjligheten att meddela föreskrifter om åldergräns enligt 21 d § lotterilagen utgå. Detsamma gäller regleringen i 11 § lotteriförordningen (1994:1451) om att den som anordnar ett tillståndspliktigt lotteri som avses i 21 a § lotterilagen inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet.

## 6 Marknadsföring

### 6.1 Regler om marknadsföring

Generella bestämmelser om marknadsföring finns i marknadsföringslagen (2008:486), som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004.

Marknadsföringslagen syftar till att främja konsumenternas och näringsidkarnas intressen i samband med marknadsföring samt att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Lagen tillämpas då näringsidkare marknadsför eller själva efterfrågar, produkter. Marknadsföring definieras i lagen som reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter.

Lotterilagen saknar specifika krav på hur marknadsföring av lotterier får vara utformad. Det finns därför ingen lagstiftning som särskilt reglerar reklam för lotterier, som det t.ex. finns för tobaks- och alkoholreklam.

Bestämmelser om marknadsföring av lotterier finns dock som villkor i de tillstånd som beviljats aktörerna på marknaden. I Svenska Spels och ATG:s tillstånd finns exempelvis detaljerade villkor om hur företagen får marknadsföra sina lotterier. Kraven och begränsningarna är avhängiga den risk för spelproblem som respektive spelform är förknippad med. Därför gäller ett förbud mot marknadsföring av värdeautomatspel, medan marknadsföring av lotterier och vadhållning får förekomma, under förutsättning att

den är särskilt måttfull. Även Lotteriinspektionen ställer krav på marknadsföring i de tillstånd som myndigheten beviljar. Villkoren anger bl.a. att all marknadsföring ska vara socialt ansvarstagande och inte aggressiv eller påträngande, samt att den ska vara förenlig med marknadsföringslagen. Vidare ska det på lotter samt i informationsmaterial, reklam och liknande för lotterier på ett tydligt och framträdande sätt anges vem som är tillståndshavare eller förmånstagare.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.1 har Lotteriinspektionen tagit fram föreskrifter till skydd för sociala intressen avseende EMV-lotterier. I föreskrifterna anges bl.a. att marknadsföring av lotterier av detta slag ska innehålla uppgift om tillståndshavare och åldersgräns för deltagande i lotteriet samt att den inte får erbjuda ersättning för att delta i lotteriet. Föreskrifterna innehåller även vissa begränsningar av marknadsföring till personer som stängt av sig själva från spel.

Riktlinjer för marknadsföring finns även i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel (se avsnitt 3.5).

Bestämmelser om marknadsföring finns dessutom i Internationella Handelskammarens (ICC) regler för reklam och marknadskommunikation, som är uppförandekoder med ett brett stöd inom näringslivet. ICC:s reklamkod gavs ut första gången 1937. Reglerna har reviderats i takt med att nya marknadsföringsmetoder utvecklats. Grundförutsättningen är att all marknadskommunikation ska vara laglig, hederlig och vederhäftig, och inte utformad på ett stötande sätt. Marknadskommunikation ska vidare enligt reglerna vara utformad med vederbörlig känsla för socialt och yrkesmässigt ansvar, samt vara förenlig med vad som inom näringslivet allmänt uppfattas som god affärssed. Ingen kommunikation får vara utformad så att allmänhetens förtroende för marknadsföringen skadas.

Även SPER har ställt upp riktlinjer för sina medlemmars marknadsföring. Riktlinjerna ger uttryck för vad som avses med god sed för marknadsföring på spelområdet i Sverige och påbjuder bl.a. restriktivitet ifråga om reklam till sårbara och utsatta grupper i samhället. De innehåller även förbud mot reklam för lotterier som särskilt attraherar minderåriga, eller som särskilt riktas mot denna grupp. Riktlinjerna innehåller också förbud mot att uppmåna

konsumenterna till överdrivet spelande och mot att hävda att det skulle saknas risker med överdrivet spelande. Enligt riktlinjerna ska information om spelrelaterade problem, och om vilken hjälp som finns att få för drabbade, hållas lätt tillgänglig för konsumenterna.

## **6.2 Tidigare överväganden om behovet av ytterligare reglering**

Lotteriutredningen bedömde i sitt slutbetänkande att det då gällande regelverket för marknadsföring var tillräckligt för att på ett övergripande plan kunna kontrollera att marknadsföringen av spel till sin utformning inte blir aggressiv, vilseledande eller annars i strid mot god marknadsföringssed (SOU 2006:11 s. 346). Utredningen konstaterade att det fanns skäl både för och emot att kunna meddela mer detaljerade regler för spelreklam. Som skäl för en mer detaljerad reglering anfördes bl.a. att det kan antas att spelreklam ökar spelandet dels genom att fler spelar, dels genom att de som redan spelar ökar sitt spelande, och att sociala hänsyn är ett starkt incitament för att marknadsföring av spel bör regleras och kontrolleras särskilt. Mot en mer detaljerad reglering anfördes konkurrensskäl och att det fanns begränsade möjligheter att inskränka de utländska anordnarnas marknadsföring. Utredningen anförde bl.a. att en begränsning av de svenska spelanordnarnas marknadsföringsmöjligheter med största sannolikhet skulle leda till att de förlorade spelare till utländska anordnare.

Spelutredningen konstaterade i sitt betänkande att det framstod som rimligt att intensiv marknadsföring i någon mån ökar risken för att spelproblem kan uppstå. En del personer med spelproblem kan komma att spela ännu mer på grund av reklamen och reklamen kan göra det svårare för spelberoende personer att sluta spela. Spelutredningen anslöt sig vidare till Lotteriutredningens slutsats att även om forskningen inte kan visa på ett starkt samband mellan spelreklam och spelproblem, det vore naivt att inte alls beakta ett sådant samband eftersom man kan anta att såväl spelmarknaden som spelreklamen kommer att fortsätta att utvecklas och kanske också öka i omfattning. Utredningen ansåg det vara naturligt att ett ökat spelande ledde till mer spelproblem, bl.a. då det innebär en större bas att rekrytera problemspelare ur. Spelutredningen

konstaterade vidare i sitt betänkande att Lotteriutredningens skäl för att överväga ytterligare reglering av spelreklam alltså fick anses ha fog för sig. Spelutredningen ansåg dock att konkurrensargumentet inte kunde hindra ytterligare reglering, och att det fanns ett behov av att mer i detalj styra marknadsföringen av spelmarknadens mångskiftande produkter. Spelutredningen gjorde i likhet med Lotteriutredningen bedömningen att gällande regelverk var tillfredsställande för att på ett övergripande plan kunna kontrollera att marknadsföring av spel till sin utformning inte blir aggressiv, vilseledande eller annars stridande mot god marknadsföringssed (SOU 2008:124 s. 353). Utredningen föreslog dock att en grundregel om att tillämpa måttfullhet i marknadsföringen skulle införas, samt ett förbud mot att marknadsföring inte skulle få rikta sig till barn och ungdomar som inte fyllt 25 år. Vidare föreslog utredningen att ett generellt förbud skulle införas mot marknadsföring av spel som innebär en särskilt hög risk för utvecklande av spelberoende.

### 6.3 Krav på särskild måttfullhet

**Promemorians förslag:** Särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenterna.

**Skälen för promemorians förslag:** Som redovisats i avsnitt 6.2 föreslog Spelutredningen att ett krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel om pengar skulle införas. Utredningen hänvisade till marknadsföringsbestämmelser i alkohollagen (2010:1622), där grundregeln är att man vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna ska iakttä särskild måttfullhet. En regel om måttfullhet föreslogs gälla för spel och vid bedömningen av vad som är måttfullt skulle nya kunskaper om spelens risker för beroende och ändrade värderingar i samhället kunna beaktas. Utredningen konstaterade vidare att konsumenterna måste tillförsäkras saklig information om spel för att kunna göra medvetna val mellan olika produkter, men att det borde ske inom ramen för en måttfull marknadsföring.

Även om remissinstanserna generellt var positiva till att uppställa regler om marknadsföring för spel om pengar ifrågasattes

utformningen av utredningens förslag. Lotteriinspektionen och Konsumentverket ansåg att rekvisitet borde vara ”särskild måttfullhet”, eftersom all reklam bör vara måttfull, dvs. i den meningen att den inte överdriver eller vilseleder. Myndigheterna anförde vidare att den befintliga reglering med krav på särskild måttfullhet som finns i alkohollagen, och har ett likartat skydds-syfte, har fungerat väl och är inarbetad. Regleringen ansågs ha bidragit till att tillåten marknadsföring av alkohol på ett effektivt sätt kunnat särskiljas från otillåten marknadsföring. Även Statens folkhälsoinstitut hänvisade till bestämmelserna om marknadsföring i alkohollagen och efterlyste ett förtydligande av begreppet måttfullhet. Svenska Spel förordade att det i lag borde anges vilken marknadsföring som inte kan anses måttfull. Svenska PostkodLotteriet ansåg inte att ett måttfullhetskrav för all marknadsföring av lotterier var rimligt eftersom det kunde få stora konsekvenser för folkrörelsernas lotterier ur en konkurrenssynpunkt. Riksidrottsförbundet bedömde att måttfullhet borde iakttas vid skildring av barn och unga. Aftonbladet Hierta AB efterlyste en närmare vägledning avseende vilken omfattning av marknadsföring som skulle anses vara måttfull.

Sedan Spelutredningen presenterade sitt förslag om måttfull marknadsföring har de svenska spelaktörerna, genom samarbetet i SPER, frivilligt åtagit sig begränsningar för hur deras marknadsföring får utformas och regeringen har i tillstånden för Svenska Spel och ATG infört villkor om att bolagens marknadsföring ska vara särskilt måttfull. För att skapa ett enhetligt regelverk bör det dock införas minimikrav i lag på marknadsföringen av lotterier, som gäller för alla slags lotterier och spelaktörer.

Europeiska kommissionens rekommendation om konsument-skydd i samband med onlinespel anger riktmärken för vad som kan anses vara måttfullt eller inte vid marknadsföring av spel. Som huvudregel anses det inte måttfullt att rikta sin marknadsföring mot sårbara grupper eller minderåriga och ungdomar. Det är enligt rekommendationen inte heller måttfullt att i marknadsföringsbudskap framställa spel som något socialt attraktivt eller att använda sig av välkända personer för att antyda att spel bidrar till social framgång. Detsamma gäller att antyda att spel kan vara ett alternativ till arbete, en lösning på finansiella problem eller en form

av finansiell investering. Kommissionens rekommendation lägger en lägsta nivå för att marknadsföring ska kunna anses måttfull.

Som skäl för att införa krav på särskild måttfullhet avseende marknadsföring av alkohol angavs alkoholens särskilda risker för hälsan. Uppsökande eller påträngande marknadsföring får därför inte förekomma (prop. 1994/95:89 s. 43). Marknadsföring av alkohol i text ska, för att anses måttfull, presenteras sakligt och undvika att spela på känslor eller stämningar. Reklam som riktar sig direkt till en enskild konsument (genom post, e-post, telemarketing, direktreklam etc.) strider mot kravet på måttfullhet. Utomhusreklam får bara förekomma i direkt anslutning till säljställe eller tillverkningsplats (prop. 2009/10:125 s. 90).

I likhet med alkohol innebär lotterier en risk för att människor hamnar i problem med allvarliga konsekvenser för den personliga hälsan som följd. Spelproblem bidrar även till hälsomässiga ojämlikheter på samhällsnivå. Ett syfte med spelregleringen är att motverka spelproblem. Syftet med marknadsföring är att påverka efterfrågan av varor och tjänster liksom människors attityder och i förlängningen deras beteenden. Marknadsföring av lotterier bör därför, i likhet med marknadsföring av alkohol, vara särskilt måttfull. Kravet på särskild måttfullhet bör gälla all reklam, även marknadsföring som bedrivs på försäljningsstället.

Mot denna bakgrund föreslås att det införs ett krav på att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter. Den i promemorian föreslagna bestämmelsen om särskild måttfullhet ställer sålunda mer långtgående krav på ansvarsfull och försiktig utformning av marknadsföring av lotterier än vad kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel gör.

## 6.4 Begränsning av marknadsföring till barn och ungdomar

**Promemorians förslag:** Marknadsföring av lotterier får inte riktas särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år.

**Skälen för promemorians förslag:** Spelutredningen föreslog att det, med förebild i 4 kap. 8 § andra stycket alkohollagen (numera

7 kap. 1 §), borde införas en bestämmelse av innebörden att marknadsföringen av spel inte får rikta sig särskilt till barn eller ungdomar under 25 år.

Remissinstanserna var generellt positiva till att begränsa marknadsföringen till barn och ungdomar. Statens Folkhälsoinstitut var dock den enda instansen som oreserverat tillstyrkte förslaget att marknadsföring inte skulle få rikta sig till ungdomar under 25 år. IOGT-NTO ställde sig bakom förslaget att införa en åldersgräns för marknadsföring men uttalade inte vilken ålder som ansågs lämplig. ATG välkomnade förslaget att införa en generell åldersgräns, men ansåg att gränsen skulle läggas vid 18 år. Svenska Spel och Unibet avstyrkte utredningens förslag och menade att den åldersgräns på 18 år som enligt förslaget skulle gälla för deltagande i spel och lotterier även borde gälla som gräns för marknadsföring.

Barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp att ta hänsyn till vid utformningen av bestämmelser om marknadsföring av lotterier. Ungdomar får oftare än vuxna problem med sina spelvanor, trots att de generellt sett spelar mindre än vuxna.

Sedan Spelutredningen lämnade sitt betänkande har spelaktörerna i Sverige genom SPER åtagit sig att inte marknadsföra eller sälja sina lotteritjänster till personer som är under 18 år.

Även Europeiska kommissionen lägger stor vikt vid att minderåriga inte ska kunna delta i spel om pengar. I rekommendationen om konsumentskydd i samband med onlinespel finns därför principer om att marknadsföring av spel inte får skada eller rikta sig till minderåriga. Kommersiella budskap får enligt dessa rekommendationer inte utnyttja ungas bristande erfarenhet eller få dem att betrakta spelande som ett naturligt inslag i sina fritidsaktiviteter. Marknadsföring av detta slag bör inte spridas eller visas i media på tider då ungdomar normalt tittar på tv eller på webbplatser som kan antas rikta sig till en underårig publik. Den bör enligt rekommendationerna inte heller förekomma i omedelbar närhet av platser där underåriga vanligtvis vistas, såsom skolor. Marknadsföringen bör vidare inte använda bilder av underåriga eller unga människor, framställa spelande som att det är ett uttryck för eller kopplat till ungdomskulturen, och inte heller antyda att spelande är ett bevis på vuxenhet.

Mot denna bakgrund bör det införas en begränsning avseende marknadsföring av lotterier riktad till barn och ungdomar. När det

gäller valet av åldersgräns kan konstateras att det i avsnitt 5.2.2 föreslås att anordnare av lotteri inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Det framstår därför som lämpligt att införa en begränsning i lotterilagen om att marknadsföring av lotterier inte får rikta sig särskilt till barn och ungdomar under 18 år. Det kan vidare vara svårt att särskilja sådan reklam som särskilt riktar sig till personer i åldern 18–25 år från reklam som riktar sig till personer som är äldre. Det får därför anses lämpligast att åldersgränsen sätts till 18 år. Regleringen bör dock inte utgöra något hinder mot att i tillståndsvillkor uppställa krav på en högre åldersgräns.

## 6.5 Sanktioner

**Promemorians förslag:** En bestämmelse införs i lotterilagen om att marknadsföring som strider mot lagens reglering av marknadsföring av spel vid tillämpningen av marknadsföringslagen ska anses otillbörlig mot konsumenterna.

I marknadsföringslagen införs en upplysning om att bestämmelser om marknadsföring finns i lotterilagen.

**Skälen för promemorians förslag:** För att de föreslagna bestämmelserna om marknadsföring i lotterilagen ska få starkare genomslag, och för att förenkla tillsynen bör det, i likhet med annan speciallagstiftning där marknadsföringsbestämmelser förekommer, t.ex. på alkohol- och tobaksområdet, tydliggöras att marknadsföringslagens bestämmelser om sanktioner vid otillbörlig marknadsföring kan användas vid överträdelser av bestämmelserna. Detta bör ske genom att en reglering införs som anger att marknadsföring som strider mot de föreslagna bestämmelserna i lotterilagen ska anses som otillbörlig marknadsföring enligt 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen. Konsumentombudsmannen (KO) kan därmed väcka talan om förbud vid Marknadsdomstolen enligt 47 § marknadsföringslagen. Förbudet ska enligt huvudregeln förenas med vite. Den vanligaste formen av sanktion enligt marknadsföringslagen är dock att KO med stöd av 28 § utfärdar förbuds- eller informationsförelägganden vid vite för godkännande av näringsidkaren. Förelägganden är avsedda att användas i klara

fall, som inte har principiellt intresse eller rör åtgärder av stor praktisk räckvidd.

Av tydlighetsskäl bör det vidare i marknadsföringslagen erinras om att det finns särskilda bestämmelser om marknadsföring i lotterilagen.

Mot denna bakgrund föreslås att det i lotterilagen införs en bestämmelse som anger att marknadsföring som strider mot lagens bestämmelser vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen ska anses otillbörlig mot konsumenter och att det i marknadsföringslagen införs en upplysningsbestämmelse om att det finns särskilda bestämmelser om marknadsföring i lotterilagen.

## 6.6 Förenlighet med yttrandefriheten

**Promemorians bedömning:** Begränsningarna för marknadsföring är förenliga med bestämmelserna om yttrandefrihet i regeringsformen, yttrandefrihetsgrundlagen och Europakonventionen samt om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen.

**Skälen för promemorians förslag och bedömning:** En särskild fråga är hur marknadsföringsreglerna för lotterier förhåller sig till bestämmelserna om yttrandefrihet i regeringsformen (RF), tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt bestämmelserna i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Yttrandefriheten enligt RF får begränsas genom lag vad gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet (2 kap. 20 och 23 §§ RF). Begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen, och får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). Den i Europakonventionen föreskrivna yttrandefriheten får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och

som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, och till skydd för hälsa eller moral (artikel 10.2).

Särskilda marknadsföringsregler för lotterier inskränker den i RF grundlagsfästa yttrandefriheten. Inskränkningen måste dock anses ske för ett godtagbart ändamål, nämligen att motverka spelproblem. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar eftersom den inte går längre än vad som är nödvändigt och inte heller grundar sig på politisk eller annan åskådning som nämns i 2 kap. 21 § RF. Av samma skäl bör begränsningen även anses godtagbar enligt bestämmelsen om yttrandefrihet i Europakonventionen.

Tryck- och yttrandefriheten sådan den garanteras i TF respektive YGL har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Yttrandefrihetsgrundlagarna har därutöver även till syfte att säkerställa ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § andra stycket TF och 1 kap. 1 § andra stycket YGL). Av det sätt på vilket lagarnas ändamål angivits har ansetts följa att det är möjligt att genom vanlig lag i viss mån reglera den kommersiella reklamen, eftersom det kan göras utan att syftet att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning träds för när. Detta innebär att utpräglat kommersiell reklam inte skyddas av TF och YGL. Reklam som har ett kommersiellt syfte och avser rent kommersiella förhållanden kan därför regleras i vanlig lag. En bedömning måste emellertid i varje enskilt fall göras om en marknadsföringsåtgärd omfattas av TF:s respektive YGL:s skyddsområde. Som regeringen tidigare anført, bl.a. i propositionen Ändringar i läkemedelslagstiftningen m.m. (prop. 2005/06:70 s. 200) och propositionen Marknadsföring om modersmjölkersättning och tillskottsning (prop. 2013/14:17 s. 39), är det en självklar konsekvens av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen att bestämmelser i lag inte får tillämpas i den mån de strider mot bestämmelser i grundlagarna. Något behov att ange särskilt i lag att bestämmelserna inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen finns därför inte.

## 7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Promemorians förslag:** De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

**Promemorians bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

**Skälen för promemorians förslag och bedömning:** Som anförts i avsnitt 4.2 är det angeläget att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt är det viktigt att aktörerna på spelmarknaden ges tid att anpassa sig efter den nya regleringen. Det föreslås därför att ändringarna träder i kraft den 1 juli 2016.

Den nya regleringen är inte avsedd att påverka giltigheten av tidigare meddelade tillståndsbeslut. Däremot ska regleringen avseende marknadsföring och ålderskrav även gälla lotterier med befintliga tillstånd, vilket i vissa fall kan innebära ökade krav för anordnarna. Regleringen är inte avsedd att utgöra något hinder mot att uppställa strängare krav i form av tillståndsvillkor. För det fall de befintliga tillstånden innehåller strängare ålderskrav eller regler om marknadsföring ska dessa således alljämt gälla. Såvitt känt finns det inte några villkor i befintliga tillstånd som är oförenliga med den nu föreslagna regleringen. Mot denna bakgrund bedöms det inte vara nödvändigt att införa några övergångsbestämmelser.



## 8 Förslagens konsekvenser

### 8.1 Konsekvenser för tillståndsmyndigheterna

Genom de föreslagna ändringarna i 45 § lotterilagen förtydligas vem som kan beviljas tillstånd med stöd av paragrafen och vilka bestämmelser i lotterilagen som regeringen inte behöver följa vid sin tillståndsgivning enligt regleringen. Förslaget bedöms inte innebära några ökade kostnader för Regeringskansliet, som bereder dessa tillståndsärenden.

De föreslagna bestämmelserna om spelansvar, åldersgräns för deltagande i lotteri, särskilt måttfull marknadsföring och begränsning av marknadsföring till barn och ungdomar utgör nya krav som måste följas av myndigheterna i deras tillståndsgivning och tillsyn. Samtidigt överensstämmer de i stor utsträckning med de villkor som tidigare uppställts för olika spelformer. För regeringens tillståndsgivning innebär exempelvis de nya bestämmelserna ingen förändring då dessa krav redan uppställs i villkoren för Svenska spel och ATG. Även för Lotteriinspektionen, som beviljar majoriteten av tillstånden enligt lotterilagen, blir skillnaden mot dagens ordning troligen begränsad då dessa krav redan i dag i stor utsträckning uppställs av myndigheten vid dess tillståndsgivning och därmed även beaktas vid tillsynen. Möjligen kan en ökad tillsyn behöva bedrivas avseende t.ex. 18-årsgränsen, vilket kan medföra en något ökad arbetsbelastning för Lotteriinspektionen. Denna bedöms dock kunna hanteras inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Även kommuner och länsstyrelser behöver ta hänsyn till de nya bestämmelserna i sin tillståndsgivning. Det innebär att de exempelvis måste uppställa villkor som säkerställer socialt hänsynstagande i lotteriverksamheten, vilket kan innebära visst merarbete. Vidare kan införandet av åldersgränsen medföra ökade kostnader för till-

syn hos kommunerna och länsstyrelserna. De flesta lotterier på kommunal nivå anordnas dock som registreringslotterier, som enligt förslaget undantas från åldersgränsen. Sammantaget bedöms konsekvenserna bli begränsade för kommunerna och länsstyrelserna.

Konsumentverket är central tillsynsmyndighet enligt marknadsföringslagen. I dag saknas regler i lotterilagen om hur marknadsföringslagens generella bestämmelser ska tolkas på spelområdet. Genom att i lotterilagen införa särskilda marknadsföringsbestämmelser inrättas speciallagstiftning på området. Genom detta, och genom att i lotterilagen särskilt uttala att marknadsföring som strider mot lotterilagens bestämmelse om marknadsföring är att bedöma som otillbörlig mot konsumenter, tydliggörs vad som är att anse som otillbörlig marknadsföring på spelområdet enligt marknadsföringslagen. Därmed bör Konsumentverkets tillsyn underlättas. Några ökade kostnader torde inte uppstå för myndigheten.

## 8.2 Konsekvenser för lotteriaktörerna

Förtydligandet i 45 §, både vad gäller vilka aktörer som kan komma ifråga för att få tillstånd och vilka bestämmelser regeringen inte behöver beakta vid sin tillståndgivning, berör Svenska spel och ATG. Förtydligandet bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för företagen.

De föreslagna kraven i lotterilagen om 18-årsgräns för deltagande i lotteri, att anordnare av lotterier ska ta socialt ansvar, samt att marknadsföring ska vara särskilt måttfull och inte får rikta sig till barn och ungdomar under 18 år, innebär som ovan anförts inte några förändringar för Svenska Spel och ATG jämfört med vad som enligt upptäckta villkor redan gäller i dag.

För de ideella organisationernas lotterier på riksnivå torde kraven i praktiken inte innebära några större konsekvenser då lotterierna, genom sitt samarbete i SPER, redan i dag följer krav på ansvarsfullt anordnande av lotterier och etiska riktlinjer för utformning av marknadsföring. Det innebär att lotterianordnarna redan i dag inte erbjuder spel till personer under 18 år, samt att de tar ansvar för hur och var lotterier säljs och marknadsförs.

Registreringslotterier och lotterier som kan anordnas utan tillstånd föreslås undantas från åldersgränsen för deltagande i lotterier. Vidare torde de nya kraven på socialt hänsynstagande och marknadsföring få mindre betydelse för anordnare av lotterier av detta slag.

### **8.3 Konsekvenser för enskilda**

Den generella 18-årsgränsen för att delta i lotteri, liksom förbudet mot att rikta marknadsföring till barn och ungdomar under 18 år, som nu införs i lotterilagen tydliggör att minderåriga ska skyddas från spel. Striktare krav på marknadsföring i lotterilagen kan vidare medföra att marknadsföringen av spel och lotterier blir mer måttfull. Bestämmelserna bör sammantaget innebära en ökad tydlighet och trovärdighet i regleringen samt bättre möjligheter till tillsyn och bör därför kunna bidra till att minska risken för att spelproblem uppstår.



## 9 Författningskommentarer

### 9.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen

#### 10 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.1.

En ny bestämmelse införs i *första stycket*. Enligt bestämmelsen får tillstånd att anordna lotteri endast ges om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Detta innebär bl.a. att spelanordnaren ska ta hänsyn till att det finns faktorer som gör lotterier riskfyllda och vidta åtgärder som kan minska risken för att spelproblem uppstår. Vissa s.k. spelansvarsåtgärder kan ha en sådan minskande effekt. Åtgärder av detta slag syftar till att minimera skadligt och överdrivet spelande och försöka behålla det som är positivt med spelandet. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas möjligheten att sätta gränser för hur mycket tid eller pengar man spelar upp samt att få korrekt information om hur spelet fungerar och dess aktuella vinstchanser.

#### 21 d §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.2.

Som en följd av att det införs en åldersgräns på 18 år för att få delta i lotteri i 35 § lotterilagen upphör regeringens rätt att meddela föreskrifter angående åldersgräns för tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor.

#### 35 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.2.

*Första stycket* ändras på så sätt att det införs en åldersgräns på 18 år för att få delta i lotteri. Detta innebär att det införs en lägsta åldersgräns för i princip alla typer av lotterier. Det är således möj-

ligt att i villkor i tillstånd uppställa högre åldersgränser för vissa typer av lotterier som t.ex. anses vara särskilt farliga.

Ansvar för att säkerställa att ingen som är under 18 år deltar i lotteriet åvilar anordnaren av lotteriet och dess ombud. Anordnare är den som bedriver lotteriverksamheten och med ombud avses den som på anordnarens vägnar tar emot vad och säljer lotter.

Tillsyn över att åldersgränsen efterlevs kommer att utövas av den myndighet som meddelat tillstånd, med undantag för verksamhet som regeringen meddelat tillstånd till, för vilken Lotteriinspektionen är tillsynsmyndighet. Tillsyn sker bl.a. vid besök där lotterier säljs och anordnas. Uppmärksammas spel av underåriga påtalas detta för anordnaren eller ombudet för att förmå denne att vidta rättelse. Om tillståndshavaren bryter mot bestämmelsen kan denne meddelas varning eller få sitt tillstånd återkallat i enlighet med 51 §. Tillsynsmyndigheten får vidare enligt 52 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelsen ska följas.

I ett nytt *andra stycke* görs undantag från åldersgränsen i första stycket för lotterier anordnade enligt 17 §, 19–21 §§ och 21 c § lotterilagen. De undantagna lotterierna är s.k. registreringslotterier och tillståndsfria lotterier.

I ett nytt *tredje stycke* anges att det på platser där försäljning av lotteriprodukter, som inte får säljas till underåriga, sker, t.ex. butiker eller hemsidor, tydligt ska anges att en åldersgräns för att delta i lotteri gäller. Om en högre åldersgräns gäller enligt villkoren för det tillstånd som gäller för lotteriet ska den åldersgränsen anges.

#### 45 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det blir tydligt vilka bestämmelser i lotterilagen som regeringen får göra avsteg från vid sin tillståndsgivning. Det anges att regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i 11–13, 15–24 och 32–34 §§. Av uppställningen framgår motsatsvis att regeringen exempelvis måste följa lotterilagens bestämmelser ifråga om automatspel. Spelverksamhet som regeringen meddelat tillstånd till måste vidare självfallet bedrivas i enlighet med de övriga bestämmelser i lagen som inte rör tillstånds-

givningen. Detta gäller exempelvis de föreslagna bestämmelserna om åldersgräns och marknadsföring i 35 och 47 a §§.

I paragrafen har vidare ett nytt *andra stycke* införts, av vilket det framgår att tillstånd att anordna lotteri enligt första stycket endast får meddelas spelföretag som ägs av staten eller spelföretag över vilka staten har det rättsligt bestämmande inflytandet, och vars överskott går till hästsporten. Uttrycket rättsligt bestämmande inflytande används i bl.a. i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och kan här ges samma innebörd. De enda spelföretagen som bedöms uppfylla kraven i andra stycket är Svenska spel och ATG. Statens rättsligt bestämmande inflytande i ATG består i att staten enligt bolagsordningen utser majoriteten av ledamöterna i bolagets styrelse.

#### 47 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.3–6.4.

Enligt *första stycket* ska särskild måttfullhet iaktas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter. Begreppen konsument och marknadsföring har samma innebörd som i marknadsföringslagen (2008:486). Kommersiella budskap bör begränsas till relevanta fakta rörande lotteriet presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Budskap i marknadsföring bör inte framställa spel som något socialt attraktivt eller antyda att spel bidrar till social framgång. Inte heller bör det finnas antydningar om att spel kan vara ett alternativ till arbete, en lösning på finansiella problem eller en form av finansiell investering. Vidare ska budskapens utformning samt färg, bild, typografi, layout etc. bedömas utifrån kravet på särskild måttfullhet. De kommersiella budskapen bör begränsas till relevanta fakta rörande lotteriet, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. För att uppfylla kravet på särskild måttfullhet bör marknadsföring av lotterier inte vara påträngande eller uppsökande. Vidare bör marknadsföring av lotterier med jackpottar vara återhållsam.

Regleringen är inte avsedd att utgöra något hinder mot att i tillstånd till lotterier uppställa ytterligare villkor i fråga om marknadsföring som anses befogade.

Marknadsföring av lotteri får enligt *andra stycket* inte rikta sig särskilt till barn eller ungdomar. Med ungdomar avses personer

som inte har fyllt 18 år. Förbudet mot marknadsföring av lotterier riktad till barn och ungdomar innebär att marknadsföring inte får ha en sådan utformning att det kan antas att barn och ungdomar lätt lägger märke till och kan påverkas av marknadsföringen. En helhetsbedömning får göras i varje enskilt fall. Såväl framställningen i sig som det sammanhang där marknadsföringen förekommer ska beaktas. Symboler eller företeelser som t.ex. miljöer, musik, spel och karaktärer som kan förknippas med eller attrahera barn eller ungdomar ska särskilt undvikas. Vidare ska lotteriets egenskaper, dess popularitet hos unga samt namn och image beaktas, liksom andra aspekter som exempelvis tid och sammanhang för sändning av tv-reklam.

Bestämmelserna om marknadsföring är inte avsedda att utgöra hinder för att uppställa strängare krav på marknadsföring som tillståndsvillkor.

#### 47 b §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.5.

Bestämmelsen tydliggör att marknadsföring som strider mot 47 a § är att bedöma som otillbörlig mot konsumenter enligt 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen.

## 9.2 Förslag till lag om ändring i lotteriförordningen

#### 11 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.2.

Bestämmelsen, som innebär att den som anordnar ett tillståndspliktigt lotteri som avses i 21 a § lotterilagen inte får låta någon som är under 18 år delta i lotterier, utgår som en följd av att en generell åldersgräns för lotterier införs i lotterilagen.

## 9.3 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen

#### 1 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

Ändringen innebär att lotterilagen tillförs i uppräknningen av annan lagstiftning som innehåller bestämmelser om marknadsföring.

# Departementsserien 2015

## Kronologisk förteckning

---

1. Galdenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. S.
7. Rätten till försvarare, m.m. Ju.
8. Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. S.
9. Ett reformerat bilstöd. S.
10. Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. Ku.
11. Res lätt med biljett. N.
12. Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. Ju.
13. Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. N.
14. Statliga utställningsgarantier. En översyn. Ku.
15. Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. N.
16. Avlägsnande av vrak. Ju.
17. Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen. S.
18. Patientörslighet inom EES – vissa kompletterande förslag. S.
19. Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas. S.
20. Kostnadsansvar för smittskyddsläkemedel. S.
21. Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. N.
22. Barnombudsmannens anmälnings-skyldighet. S.
23. Höjt avgiftstak för avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. S.
24. Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. Ju.
25. Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. Ju.
26. Avskaffande av systemet med etableringslotsar. A.
27. Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av det nya CBE-direktivet. Ju.
28. Bidrag för glasögon till barn och unga. S.
29. Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. A.
30. Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. Ju.
31. Framtidens filmpolitik. Ku.
32. Anknätningskravet i skuldsaneringslagen. Ju.
33. Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. A.
34. Nya regler för AP-fonderna. Fi.
35. Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande. N.
36. Genomförande av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare. A.
37. Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet. Ju.
38. Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit. Ku.
39. Samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd. Fö.
40. Falska polisbilar. Ju.
41. En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap. U.
42. Ett särskilt tortyrbrott? Ju.
43. Sveriges företagande och konkurrenskraft. Internationell jämförelse. N.

44. Passdatalag. Ju.
45. Stärkta sanktionsmöjligheter för Konsumentombudsmannen. Fi.
46. Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen. Fi.

# Departementsserien 2015

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Avskaffande av systemet med etableringslotsar. [26]
- Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. [29]
- Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. [33]
- Genomförande av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare. [36]

### Finansdepartementet

- Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. [2]
- Nya regler för AP-fonderna. [34]
- Stärkta sanktionsmöjligheter för Konsumentombudsmannen. [45]
- Tydligare tillståndgivning i lotterilagen. [46]

### Försvarsdepartementet

- Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd. [39]

### Justitiedepartementet

- Gäldenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. [1]
- Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. [4]
- Uppbörd av böter. [5]
- Rätten till försvarare, m.m. [7]
- Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. [12]
- Avlägsnande av vrak. [16]
- Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. [24]
- Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. [25]
- Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av det nya CBE-direktivet. [27]
- Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. [30]

- Anknytningskravet i skuldsaneringslagen. [32]

- Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet. [37]
- Falska polisbilar. [40]
- Ett särskilt tortyrbrott? [42]
- Passdatalag. [44]

### Kulturdepartementet

- Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. [10]
- Statliga utställningsgarantier. En översyn. [14]
- Framtidens filmpolitik. [31]
- Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit. [38]

### Näringsdepartementet

- Res lätt med biljett. [11]
- Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. [13]
- Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. [15]
- Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. [21]
- Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande. [35]
- Sveriges företagande och konkurrenskraft Internationell jämförelse. [43]

### Miljö- och energidepartementet

#### Socialdepartementet

- Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. [3]
- En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. [6]

Ytterligare en månad inom  
föräldrapenningen reserveras  
för vardera föräldern. [8]

Ett reformerat bilstöd. [9]

Avskaffande av den bortre tidsgränsen i  
sjukförsäkringen. [17]

Patientörlighet inom EES – vissa  
kompletterande förslag. [18]

Det kommunala vårdnadsbidraget  
avskaffas. [19]

Kostnadsansvar för  
smittskyddsläkemedel. [20]

Barnombudsmannens anmälnings-  
skyldighet. [22]

Höjt avgiftstak för avgift enligt social-  
tjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. [23]

Bidrag för glasögon till barn och unga. [28]

#### **Utbildningsdepartementet**

En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för  
kunskap [41]